



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**DOCTORADO EN INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

III promoción, 2000-2003

**Poder sindical y participación social en
la educación básica: la disputa por la
gestión educativa (el caso de Puebla)**

Tesis presentada para obtener el título de
Doctor en Investigación en Ciencias Sociales
con Especialización en Ciencia Política
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-
Sede Académica de México

por:

Norma Ilse Veloz Ávila

Directora de tesis: Dra. Elsie Rockwell
Coordinadora de Seminario: Dra. Nora Rabotnikof



La realización de esta investigación y, en general, el desarrollo del programa doctoral, fue posible gracias a la beca de estudios otorgada por el Conacyt

Agosto de 2003

62982

T
379.97248
V443p

A mis padres, otra vez, siempre

A Raúl, a Emiliano

ÍNDICE GENERAL

Introducción		13
Capítulo 1	Historia política de la distribución de la función social educativa en México	28
	Federalismo descentralizado, gestión institucional local de la educación	28
	Hacia el centralismo político y educativo	32
	El interregno de la Revolución	37
	Federalismo centralizador y federalización educativa centralizadora	40
	Los límites del modelo centralizado y los primeros intentos de cambio	55
	La política de desconcentración de la educación	57
	La política de descentralización de la educación	60
	La política de federalización de la educación básica y normal	64
	El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	68
	Federalización y federalismo educativo	72
	El SNTE ante la federalización de la educación básica	75
Capítulo 2	Los paradigmas del cambio institucional en la gestión educativa: descentralización y participación social	80
	El paradigma de la descentralización	80
	El paradigma de la participación social	84
	Los significados de la participación social	90
	Las visiones críticas de la participación social	96
	Descentralización y participación social en la gestión pública local	100
	Descentralización y participación social en el ámbito educativo	102
	La descentralización de los sistemas educativos	103
	La participación social en la gestión educativa	106

Capítulo 3	La participación social en la educación en el ámbito nacional	120
	La emergencia de la participación social como tema de la agenda pública en México	120
	La política de promoción de la participación social en la educación y los Consejos de Participación Social en la Educación	125
	La participación social en la nueva <i>Ley General de Educación</i>	128
	Los años del olvido	140
	El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación	148
	En la transición	152
	El replanteo de los Consejos de Participación Social en la Educación en el gobierno foxista	156
	El SNTE ante la participación social en la educación	160
	El Compromiso Social por la Calidad de la Educación	169
Capítulo 4	Federalización, desconcentración y participación social en la educación en el Estado de Puebla	183
	El contexto poblano	183
	Dos subsistemas educativos previos a la federalización	185
	El SNTE en Puebla	186
	<i>Otros sindicatos magisteriales en el estado</i>	188
	La federalización de la educación básica en Puebla	189
	<i>La recepción de los servicios educativos federales</i>	192
	Un proyecto de modernización educativa para Puebla	193
	<i>La redefinición de la relación laboral con el SNTE: cambiar para no cambiar</i>	193
	<i>El Programa Educativo Poblano</i>	195
	<i>Las dimensiones del reto educativo al arranque del proyecto modernizador</i>	198
	<i>Las estrategias de la modernización</i>	200
	<i>El SNTE frente al proyecto de modernización educativa</i>	201
	La reorganización de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla	203
	Las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo: bases para la desconcentración y la participación social en la educación	206
	La política de promoción de la participación social en la educación en el Estado de Puebla	209
	El Consejo Educativo Poblano	218
	Las CORDE y la participación social en la educación	223

	La desco[n]centración de servicios administrativos hacia las CORDE	225
	La respuesta del SNTE ante la reforma institucional de la educación	228
	Nuevos ajustes organizativos a la SEP Puebla	232
	El Programa Educativo Poblano revisitado	237
	La renovación de los poderes gubernamentales y el reposicionamiento del SNTE	242
	La ratificación de la desco[n]centración y de la participación social en el nuevo programa sectorial	244
	Nuevos tiempos, nuevos ajustes a la estructura de la SEP Puebla	247
	La nueva Ley de Educación del Estado de Puebla	249
	El apoyo a los órganos técnicos colegiados	255
	El reposicionamiento sindical y la participación social en la educación	256
Capítulo 5	Desco[n]centración y participación social en la educación: la experiencia de la Coordinación Regional de Desarrollo Educativo Acatlán (Puebla)	261
	La Mixteca poblana	262
	Los municipios del estudio	264
	La Coordinación Regional de Desarrollo Educativo Acatlán	269
	<i>Los Consejos Escolares de Participación Social: la simulación entre dos líneas de autoridad</i>	273
	<i>Los Consejos Municipales de Participación Social y las células operativas</i>	284
	<i>La participación desde el otro lado de la frontera</i>	305
	<i>La afirmación de la decisión de los expertos: El Consejo Técnico Regional</i>	308
Conclusiones		313
Fuentes	Bibliográficas	333
	Hemerográficas	340
	Documentales	343
	Comunicaciones en eventos especializados	349
	Electrónicas/bases de datos	350
	Testimoniales	350
Anexos	1. Estadísticas de los Consejos de Participación Social en la Educación (ámbitos nacional, estatal, municipal y escolar)	354
	2. Caracterización sociodemográfica del Estado de Puebla	361

3. Evolución reciente de la problemática educativa en el Estado de Puebla	367
4. Gestión institucional de la educación en el Estado de Puebla	383
5. Diagramas de organización	400
6. Documentos	410

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Capítulo 1	Tabla 1.1	Líneas de estrategia del ANMEB	p. 70
Capítulo 2	Tabla 2.1	Modelo bipolar de participación social en la educación	115
Capítulo 3	Tabla 3.1	Distribución de la función educativa de acuerdo a la Ley General de Educación: atribuciones exclusivas	130
	Tabla 3.2	Distribución de la función educativa de acuerdo a la Ley General de Educación: atribuciones concurrentes	131
	Tabla 3.3	Integración de los Consejos de Participación Social en la Educación	135
	Tabla 3.4	Atribuciones de los Consejos de Participación Social en la Educación	136
	Tabla 3.5	Constitución de los Consejos de Participación Social en la Educación (a junio de 2000)	144
	Tabla 3.6	Esquema para la integración del Conapase	150
	Tabla 3.7	Zonas geográficas para la integración del Conapase	150
	Tabla 3.8	Objetivos estratégicos, líneas de acción, metas y programas de gestión institucional en la educación básica (participación social). PND 2001-2006	159
	Tabla 3.9	Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Responsabilidades específicas	171-172
Capítulo 4	Tabla 4.1	Diputados locales profesores	188
	Tabla 4.2	Avance en la instalación de Consejos de Participación Social en la Educación en el Estado de Puebla	213
	Gráfico 4.1	Avance en la instalación de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación en el Estado de Puebla	214
	Gráfico 4.2	Avance en la instalación de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación en el Estado de Puebla	214
Capítulo 5	Tabla 5.1	Información básica de los municipios en estudio	265

	Tabla 5.2	Datos del sector educativo de los municipios en estudio, 2000	266
	Figura 5.1	Región de Desarrollo Educativo Acatlán. División municipal	270
	Figura 5.2	Región de Desarrollo Educativo Acatlán. Subdivisión regional	271
Anexo 1	Tabla y gráfico A.1.1	Evolución del número de Consejos de Participación Social en la Educación	354
	Tabla A.1.2	Constitución de los Consejos de Participación Social en la Educación (2001)	355
	Tabla A.1.3	Constitución de los Consejos de Participación Social en la Educación (2002)	356
	Tabla A.1.4	Constitución de los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación por orden alfabético y por fecha de creación	357
	Tabla A.1.5	Constitución de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (junio de 2000 y junio de 2002)	358
	Tabla A.1.6	Constitución de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (junio de 2000 y junio de 2002)	359
	Tabla A.1.7	Puebla: Integración y funciones de los Consejos de Participación Social	360
Anexo 2	Figura A.2.1	Puebla: municipios por grado de intensidad migratoria, 2000	365
	Figura A.2.2	Puebla: grado de marginación municipal, 2000	366
Anexo 3	Gráfico A.3.1	Analfabetismo	371
	Gráfico A.3.2	Atención escolar a la población de 6 a 14 años	372
	Gráfico A.3.3	Grado promedio de escolaridad	373
	Gráfico A.3.4	Distribución porcentual de la población de 15 años y más según el nivel de instrucción (año 2000)	374
	Gráfico A.3.5	Cobertura en educación básica	375
	Gráfico A.3.6	Cobertura en educación básica, en el Estado de Puebla, por tipo	376
	Gráfico A.3.7	Escuelas unitarias e incompletas en el Estado de Puebla (educación primaria)	377
	Gráfico A.3.8	Absorción en educación secundaria	378
	Gráfico A.3.9	Atención a la demanda potencial en educación secundaria	379

	Gráfico A.3.10	Eficiencia terminal en educación básica (primaria y secundaria)	380
	Gráfico A.3.11	Deserción en educación básica (primaria y secundaria)	381
	Gráfico A.3.12	Reprobación en educación básica (primaria y secundaria)	382
Anexo 4	Tabla A.4.1	Relación de autoridades educativas en el Estado de Puebla	383
	Figura A.4.1	Esquema del Programa Educativo Poblano 1993-1999	384
	Tabla A.4.2	Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano 1993-1999	385
	Figura A.4.2	Etapas para la descentralización del Sistema Educativo Poblano	388
	Tabla A.4.3	Acciones y resultados en torno a las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997)	389
	Tabla A.4.4	Informe de la Misión UNESCO acerca del Programa Educativo Poblano 1993-1999	392
	Figura A.4.3	Puebla: Regiones de Desarrollo Educativo, 2000	398
	Tabla A.4.5	Estructura de la Ley de Educación del Estado de Puebla (2000)	399
Anexo 5	Figura A.5.1	Organigrama del Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla (1993)	401
	Figura A.5.2	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1993)	402
	Figura A.5.3	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1994)	403
	Figura A.5.4	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1995)	404
	Figura A.5.5	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1996)	405
	Figura A.5.6	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1997)	406
	Figura A.5.7	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (1999)	407
	Figura A.5.8	Organigrama de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (2000)	408
	Figura A.5.9	Organigrama de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (2000)	409

Anexo 6	Documento A.6.1	SEP Puebla-SNTE (1995): Puntos aclaratorios en relación con el Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los Aspectos Administrativos y de Desarrollo Educativo a través de la Participación Social y la Atención Regionalizada.	410
	Documento A.6.2	Gobierno del Estado de Puebla. Consejo Educativo Poblano (1998): Programa Educativo Poblano. Informe de la Misión UNESCO. Síntesis operativa	416
	Documento A.6.3	Proyecto tipo: Gobierno del Estado de Puebla. Secretaría de Educación Pública, CORDE VIII Acatlán. Consejo Estatal de Participación Social. H. Ayuntamiento (s/f): Proyecto de Desarrollo Municipal de Chinantla, Puebla 2002-2005	424

SIGLAS

AEPF	Asociación Estatal de Padres de Familia
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANPF	Asociación Nacional de Padres de Familia
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CEP	Consejo Educativo Poblano
CEPS	Consejos Escolares de Participación Social
CES	Comité Ejecutivo Seccional
CIPAE	Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CMPS	Consejos Municipales de Participación Social
Conalte	Consejo Nacional Técnico de la Educación
Conapase	Consejo Nacional de Participación Social en la Educación
Coplademun	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CORDE	Coordinación Regional de Desarrollo Educativo
CPSE	Consejos de Participación Social en la Educación
IAE	Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LGE	Ley General de Educación
LEEP	Ley de Educación del Estado de Puebla
LOAPEP	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PEP	Programa Educativo Poblano
RISEPEP	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla
Sedecap	Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control Administrativo
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEP Puebla	Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla
Sicom	Sistema de Información y Comunicación
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
STEP	Sindicato de Trabajadores del Estado de Puebla
STERM	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores del Estado de Puebla
UNPF	Unión Nacional de Padres de Familia

INTRODUCCIÓN

En mayo de 1992 el gobierno federal, los gobiernos de las 31 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firmaron el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB). El documento significó la culminación de un largo y difícil proceso de negociación entre los principales actores involucrados en la educación pública de nuestro país y representó también el inicio de un amplio y variado proceso de reforma en ese ámbito. El ANMEB planteó la tarea de la modernización de la educación básica —en aras de elevar su calidad— a partir de dos grandes ejes de transformación: una *reforma educativa*, que dio lugar a una reformulación de sus planes, programas, contenidos y materiales, así como a las primeras acciones de reestructuración del sistema de formación de docentes, introduciendo además cambios importantes en el sistema de remuneración de los profesores; y una *reforma político-administrativa*, que vino a modificar las bases de sustentación del sistema educativo nacional por medio de la redistribución de la función social educativa entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, a través de, por una parte, un proceso de descentralización de la operación de los principales servicios educativos prestados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, por otra, la promoción de la participación social, mediante la conformación de nuevas figuras colegiadas: los que luego serían llamados Consejos de Participación Social en la Educación, que operarían en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional.

La reorganización del sistema educativo nacional pretendió, conforme al discurso oficial, la consolidación de un "auténtico federalismo educativo", esto es, el fortalecimiento de la vigencia del principio federal de organización política, a fin de redistribuir la responsabilidad de la operación del sistema de educación básica y normal con base en la concurrencia de los distintos niveles de gobierno, en pos de la eficiencia y el abatimiento de añejos rezagos educativos. Por su parte, el fomento de una *nueva participación social*, definida en el documento como el "concurso comunitario en la resolución de los problemas y atención a las necesidades inmediatas en el ámbito local", encontró su justificación en el interés de alcanzar un

mayor equilibrio en la participación de los actores, fortalecer la capacidad organizativa de la sociedad, combatir el burocratismo y constituir una "contraloría social de la educación". Además, según la misma propuesta, la política de promoción de la participación social en la educación debería propiciar una relación más estrecha entre la escuela y la comunidad tanto para acrecentar la influencia de la escuela en el desarrollo de la comunidad como para establecer instancias de apoyo a la labor escolar, desde la comunidad, que coadyuvaran a reducir condiciones sociales adversas al desarrollo educativo.

Los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) representarían instancias de colaboración horizontal entre los actores del ámbito educativo, cuya tarea fue planteada, ya en la Ley General de Educación, de 1993, en términos de apoyar la labor de las escuelas sin intervenir en los asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades. Con diferencias de acuerdo al nivel, maestros, directores, padres de familia, autoridades educativas, autoridades políticas, así como representantes de instituciones formadoras de maestros, organizaciones sindicales del magisterio, asociaciones de padres, organizaciones sociales y sectores de la comunidad interesados en la problemática escolar, integrarían estas instancias de representación a partir de mecanismos de elección, adscripción o designación.

El alcance de estas reformas justifica plenamente que hoy día el estudio de los actores y los procesos que tienen lugar en la educación básica a nivel nacional tenga que hacer referencia a un antes y un después del ANMEB. En buena parte, los planteamientos en los que se sustentó el ANMEB responden a diagnósticos y propuestas formuladas en el discurso educativo internacional, pero indudablemente tenemos que asumir que los términos en que fue pactado —y posteriormente incorporado en la legislación y en los programas de desarrollo del sector— responden de manera muy importante a circunstancias nacionales, de ahí su dilatado y complicado proceso de concertación. Es nuestro interés, en la investigación que aquí presentamos, ubicarnos en la problemática de esta reestructuración, fundamentalmente en lo que concierne a la ampliación de los espacios de la participación social en la educación, y estudiar la forma en que se ha producido, con

especial atención en el papel que los actores políticos y sociales involucrados han jugado en esta definición.

Cuando se planteó el proyecto para realizar esta investigación, a casi una década de distancia de la firma del ANMEB, habían podido verse ya resultados en sus diferentes líneas programáticas, que, por tanto, habían hecho posible las primeras evaluaciones y consideraciones críticas. La reforma educativa había procedido con gran celeridad; la *federalización* de la educación básica y normal había avanzado con distintos ritmos en las diferentes entidades federativas, y en la mayoría de ellas los cambios se habían ya estabilizado. Pero mientras éstas habían sido transformaciones más o menos prontas y evidentes, la nueva participación social en la educación era algo más bien difuso. Pareciera ser que en contraste con la importancia con que era retomada en el discurso, en la práctica la política de participación social en la educación ha pasado desapercibida o se había vuelto un ejercicio más de simulación en la realidad educativa cotidiana.

Las primeras estadísticas hechas públicas respecto a los CPSE en las entidades federativas, generadas en el año 2000, sugerían, a partir de la dilación e incompletitud de su instalación, la existencia de serias dificultades o resistencias a la implementación de esta política; testimonios importantes de esas dificultades se ofrecieron en la más reciente evaluación del ANMEB (Barba, 2000). Del mismo modo, en el curso de un trabajo de investigación centrado en la reestructuración de los sistemas educativos estatales en el ámbito de la organización institucional de los subsistemas de educación básica (Velo, 1998), un producto del trabajo de campo que había aparecido recurrentemente en las entrevistas con dirigentes sindicales del magisterio de este nivel educativo —profesores de las más variadas tendencias ideológicas y militancias político-sindicales— era su rechazo a la participación social en la educación, al menos en la forma en que estaba llevándose a cabo.¹ Todo lo anterior motivó un fuerte interés por continuar el estudio de la reorganización del sistema de educación básica en México, atendiendo en esta ocasión a la redefinición de la relación Estado-sociedad que ésta planteaba.

¹ Tal estudio se realizó en los estados de Guanajuato y Tlaxcala.

La política de participación social en la educación busca introducir nuevos actores al espacio educativo y, por tanto, redefinir el papel que muchos de ellos habían venido desempeñando. Su implementación implicaría un cambio en los procesos de toma de decisiones en torno a la gestión del servicio educativo, campo que, por décadas, había constituido, sobre todo en el marco de las escuelas, un ámbito privilegiado, si no exclusivo, del personal docente que ejercía también tareas administrativas: maestros, directores, supervisores y jefes de sector, lo que en los hechos significaba que la gestión educativa se encontraba fuertemente influida por la organización sindical que agrupa a la inmensa mayoría de los trabajadores de la educación del sector público, lo que le representaba una importante fuente de recursos de poder que, con la firma del ANMEB, podía estar siendo amenazada por la política de participación social en la educación básica.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) —el sindicato más numeroso de México y de toda Latinoamérica, con alrededor de un millón y medio de afiliados—, en su papel mediador entre el Estado y los trabajadores de la educación pública, forma parte de un sistema de intermediación de intereses que combina simultánea y complementariamente las funciones de representación y control de este importante sector profesional (Schmitter, 1992). Por décadas, este control fue la base que le permitió formar parte del esquema *corporativo*² del régimen político mexicano y participar, a través él, de un mecanismo de *intercambio político*.³ En este

² El *corporativismo* es una forma de articulación entre las fuerzas sociales y el aparato de Estado que expresa un tipo de dominación con fuentes de legitimidad propias. En el caso mexicano, éste corresponde a la institucionalización de las relaciones políticas por vía autoritaria después de la Revolución, es decir, cuando es el Estado el que fija las reglas institucionales ante la debilidad de los actores sociales y políticos, estimulando la formación de organizaciones sociales a las que se controla por medio de su integración al partido hegemónico. Desde la formación del Partido de la Revolución Mexicana (transformado luego en Partido Revolucionario Institucional) y hasta la reforma del Estado en los años ochenta, el sustento de legitimidad del régimen se ubicaba en el papel del Estado como agente del desarrollo y la justicia social, más que como garante de la legalidad (Bizberg, 1990). En un contexto de (casi) nula competencia entre partidos o fuerzas políticas, el corporativismo funcionó como base de la legitimidad estatal y fundamento de la estabilidad política, gracias a su capacidad de control del conflicto (Anguiano, 1990).

³ El *intercambio político* es un proceso de canje entre los grupos sociales organizados y el Estado en el cual se negocian bienes de naturaleza diversa (salarios, subsidios, facilidades de crédito, por la parte económica; o lealtad política, consenso democrático o suspensión de disenso, cuotas de poder, por la parte política). El grupo social organizado, al entrar en la transacción, convierte su fuerza y capacidad de actuación en un bien negociable. El mecanismo, a su vez, funciona como un medio de legitimación y de integración social

caso, tal intercambio estuvo planteado en función de "cuotas de poder", materializadas en puestos de elección popular para los dirigentes de más alta jerarquía en la burocracia sindical, así como en la participación directa en los lineamientos de política educativa nacional y en la ocupación de puestos en la administración pública del ramo educativo, a cambio de la acción electoral a favor del entonces partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, del cual el sindicato, como colectivo, formaba parte integrante) y del control de las bases magisteriales.

Durante un tiempo tal relación representó, sin considerar sus costos en términos de democracia, algunos beneficios para la base magisterial: aumentos salariales, asistencia social, incremento de plazas y de categorías escalafonarias, oportunidades de formación y actualización profesional, titulación masiva y posiciones en el aparato administrativo; beneficios generalizados unos, y otros que la élite sindical se encargó de distribuir de manera selectiva, a partir del control de las carreras laboral, profesional e incluso política del magisterio. Pero a partir de las crisis económicas de los años setenta y ochenta, tales beneficios disminuyeron sensiblemente y los maestros vieron deteriorarse cada vez más sus condiciones de vida y de trabajo.

A partir de la ocupación de puestos de dirección en el aparato institucional de la educación, a distintos niveles jerárquicos, por personal de base sindicalizado, el SNTE ha constituido un importante factor de poder al interior de la administración pública en el ramo educativo, habiendo llegado a representar, ya desde los años cincuenta, un problema para la gobernabilidad del sistema educativo, precisamente por esa imbricación (superposición y amalgama) de las estructuras burocrático-sindicales y las estructuras burocrático-administrativas del ramo educativo. La conjugación de esta imbricación interburocrática y el intercambio político corporativo permitió la reproducción de las relaciones de representación, gestión y dominación en el sindicato que en nuestro país ostenta el cuasimonopolio de la representación de los maestros; mientras que para la burocracia del sector este arreglo significó, hasta su

(Rusconi, 1985) y tiene lugar sobre la base de relaciones de poder que implican desiguales intercambios, ámbitos de influencia y control de los recursos (Panebianco, 1982).

crisis, la capacidad de sortear conflictos en el terreno de la educación (Reséndiz, 1992).

El control del aparato administrativo de la SEP estuvo por mucho tiempo completamente en manos de una burocracia que mantenía fuertes nexos con el sindicato y cuyo ejercicio patrimonialista de los cargos produjo como resultado la ineficiencia administrativa y la falta de racionalidad en la utilización de los recursos, además de una resistencia a los cambios e innovaciones que finalmente evidenció la pérdida del control de las autoridades educativas sobre el personal de la secretaría, ante la creciente influencia sindical (Arnaut, 1992a, 1994a y 1998).

Esta situación llevó a la búsqueda de nuevas opciones para la estructura organizativa del sistema de educación pública en el país. Los diferentes procesos de reestructuración que ha vivido el sistema educativo nacional en las últimas décadas —desconcentración, descentralización, *federalización*, promoción de la participación social— han tenido, entre otros objetivos, el de limitar, si no eliminar, la influencia del SNTE en el aparato institucional de la educación, lo cual pasa por la redefinición de su poder político y sindical, generando —como distintos esfuerzos de investigación lo han mostrado— fuertes resistencias por parte del organismo sindical, aunque con distintas intensidades y resultados (Arnaut, 1998; Pardo, 1999; Espinoza, 1999).

Estas tentativas pusieron, pues, en cuestión, el pacto corporativo. Por un tiempo, los intentos de las autoridades educativas por recuperar la capacidad de dirección del proceso técnico y administrativo de la educación, encontraron su límite en la funcionalidad política del SNTE para el sistema político; se pretendía, si, debilitar el poderío sindical, pero sin perder el control de los maestros que la burocracia sindical ejercía; estos límites se reforzaron, además, ante la emergencia del movimiento magisterial disidente (Street, 1984).

En los ochenta, otro escenario se configuró: la fuerza político-sindical del SNTE se vio debilitada ante el llamado *cambio estructural*, que golpeó fuertemente a los trabajadores y a los sindicatos, así como por la naciente competencia electoral, además de sufrir un fuerte desprestigio, avivado por los movimientos disidentes, ante la sociedad.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari el proyecto de Reforma del Estado, iniciado por Miguel de la Madrid, se radicalizó e intentó impregnar al ramo educativo de una racionalidad eficientista y tecnocrática, dando un nuevo impulso a la política de descentralización, que habría de encontrar una coyuntura favorable a partir de la propia dinámica del sindicato: en 1989 la movilización encabezada por la oposición sindical representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) encontró ambiente propicio en el interés gubernamental por librarse del obstáculo que el grupo hegemónico en la dirección sindical del SNTE (Vanguardia Revolucionaria) significaba para la política de descentralización de la función educativa, logrando así no sólo derrocar al líder vitalicio, Carlos Jonguitud Barrios, sino desencadenar profundos cambios en el sindicato (cf. Muñoz, 1996).

La Reforma del Estado, a que obligó la crisis del modelo de desarrollo en los años ochenta, y el cambio político que inició el resquebrajamiento del sistema de partido hegemónico configuraron en el país un nuevo marco para la actuación política del SNTE, y sobre todo, promovieron cambios en su relación con dicho partido, el gobierno y la administración pública (Muñoz, 2000). Bajo una nueva correlación de fuerzas, el gobierno pudo impulsar el proyecto de modernización educativa, por el que finalmente se transfirió a los gobiernos de los estados la administración de los establecimientos educativos y se sustituyó en cada caso a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación.

No queremos significar con ello que el avanzar en la disminución del poder político del SNTE haya sido la única, premeditada y primordial intención de la política de modernización y las radicales reformas a que dio lugar. Creemos que éstas fueron la respuesta gubernamental a las particulares condiciones de la educación y el sistema educativo nacional, pero que también, en buena parte, obedecen a problemas, restricciones y retos comunes a los servicios educativos en distintos países del orbe, como parte de una crisis del modelo educativo mismo.

Ante las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales, desde los años setenta, en distintos países, y con el auspicio de organismos internacionales como la UNESCO, se dio inicio a cambios fundamentales en la estructuración y funcionamiento de los sistemas educativos. Por el lado de la oferta educativa, principió una discusión acerca de los aprendizajes pertinentes que los contenidos de educación debían

promover para responder a las necesidades de los educandos en el mundo actual y se formularon compromisos para atender la demanda educativa de los sectores más desfavorecidos. Se empezó a combatir la hipertrofia de los aparatos burocráticos con distintas modalidades de descentralización y desconcentración administrativas, a partir de nuevas concepciones acerca de la gestión educativa, a la cual se buscó acercar en mayor o menor medida a los niveles de base; y, finalmente, ante el hecho reconocido y duradero de la falta de recursos, se impulsaron distintas políticas de privatización y búsqueda de fuentes alternas de financiamiento (Casassús, 1990).

Frente a esta serie de problemas y ante los cambios sufridos en el Estado (en su concepción, organización y funcionamiento), la búsqueda de soluciones hizo volver la mirada hacia la sociedad, que, al menos en nuestro país, había venido siendo desplazada de su participación en los procesos educativos formales a lo largo de todo el siglo xx. El mayor involucramiento y participación de la sociedad en los asuntos educativos apareció, según los casos, como un fin que había que perseguir y/o como un medio para alcanzar las metas propuestas.⁴

La participación social se ha convertido, no sólo en el ámbito de la educación, sino en el discurso político-ideológico contemporáneo, en un valor fuertemente sostenido. Por un lado, se afirma que ampliar la participación social apunta en el sentido de la democratización de los procesos políticos y sociales, pero también se plantea que ampliar la participación social incide en el proceso de “adelgazamiento” del Estado, en el que éste redefine sus funciones, atribuciones y responsabilidades, a nombre de la eficacia y la eficiencia; de esta forma, la participación social coadyuvaría a los procesos de descentralización que en distintos países y en diversos ámbitos institucionales se han venido realizando.

Así, en el terreno de la educación, los expertos, las autoridades educativas, el personal docente y de dirección escolar, las asociaciones profesionales y gremiales de los maestros, los padres de familia y otros tienden a hacer suyo, discursivamente, el reclamo por una mayor participación y corresponsabilidad en los procesos

⁴ Estudios que consideran comparativamente las experiencias descentralizadoras refieren las distintas modalidades que éstas han adoptado, las cuales incluyen en ocasiones, y en otras no, la participación social. Algunos países en donde ésta sí es tomada en cuenta son Argentina, Chile, Perú, Alemania, España, Estados Unidos e Inglaterra (México. SEP-DGP, 1983 y Zagefka, 1981).

educativos, teniendo presente el objetivo de elevar la calidad de los servicios educativos. Éste ha sido el caso particular de México, donde, como se ha señalado, el principio se tornó política pública a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992.

Mientras que el renovado federalismo educativo brinda un nuevo marco institucional para el desarrollo de la educación básica en el país e implica una redefinición de las relaciones entre sus actores, la idea de la participación social ofrece un nuevo marco doctrinario acorde al discurso de la democratización y de la corresponsabilidad social, además de ser en sí misma una iniciativa estatal descentralizadora que, como tal, podía afectar los procesos decisorios al abrirse a nuevos participantes y redistribuir los recursos asociados a los espacios de poder de decisión. Sin embargo, son los actores involucrados quienes precisamente con su actuar definen las relaciones que se hacen efectivas dentro de los marcos organizativos brindados por las políticas públicas y los arreglos institucionales. La dinámica de la reorganización educativa depende, pues, de los actores políticos y sociales que en ella intervienen, de cómo se adapten a los cambios y cómo aprovechen las nuevas estructuras político-administrativas. De ahí el interés de observar cómo se ha desarrollado en los hechos la política de promoción de la participación social y qué papel juegan en su instrumentación los distintos actores involucrados.

A partir de 1992, la descentralización de la educación básica ha propiciado que la política de participación social en la educación —política nacional a la que los gobiernos estatales se comprometieron con la firma del ANMEB— haya corrido suertes diversas en su implementación en las distintas entidades federativas, sobre todo si consideramos la formación, en los años noventa, de un número importante de gobiernos estatales con diferente sello partidista al que marcó por setenta años al gobierno federal; aunque la percepción general, a partir de la escasa información disponible, es que esta política ha tenido poco éxito en su desarrollo, de acuerdo con las metas que originalmente le fueron planteadas.

Sin embargo, hacer una evaluación de la implementación de la política no es lo que nos interesa propiamente, así como tampoco plantear la forma en que normativamente debiera operar. En todo caso, podríamos presentar esta investigación

en términos de un esfuerzo por describir y analizar la forma en que la política de participación social se está llevando a cabo en algunos contextos sociopolíticos determinados, en relación con los actores sociales y políticos que se encuentran involucrados. Se trata específicamente de mostrar la dinámica que la participación social ha cobrado a partir de la operación de los Consejos de Participación Social en la Educación; dar cuenta de sus usos y significados para los actores; y estudiar cómo se afectan las relaciones de poder en el terreno de la gestión educativa a partir de la implementación de esta política.

El tema de la participación social en la educación ha sido tratado abundantemente en la literatura especializada con un fuerte sentido normativo hacia las políticas de reforma que en el ámbito educativo se han venido dando en distintos países, esto es, en estos casos se recomienda su inclusión o su extensión en estos programas, ya sea con argumentos eficientistas, con argumentos en pro de la democracia, o con ambos. Sólo recientemente empiezan a conocerse algunos estudios que evalúan esos intentos transformadores. En lo general, los análisis se centran en los importantes efectos que en el desempeño educativo y en el desarrollo de la comunidad tiene el involucramiento de la sociedad en la responsabilidad por la educación, sobre todo tratándose de los padres de familia. Pero también hemos encontrado estudios empíricos que se encargan de mostrar las problemáticas a las que se enfrentan los proyectos de participación social centrados en la operación de consejos representativos.

Por lo que respecta a la reflexión acerca de la participación social en la educación para el caso de México, ésta ha sido sumamente escasa. Una buena parte de los intereses recientes de los investigadores del ámbito educativo se centró en el problema —sumamente importante— de la federalización de los servicios pero poco se ha tomado en cuenta esta otra estrategia de reorganización del sistema educativo, lo cual puede tener que ver con la dilación y escasa difusión —y éxito— de su instrumentación. Así, si bien la participación social en el ámbito de la educación básica en el país ha empezado a ser objeto de reflexión, ésta se ha movido más en el

plano del discurso teórico normativo y no se han producido aún estudios de carácter empírico.⁵

La investigación que aquí se presenta intenta contribuir a la construcción de la información hasta hoy incipiente respecto al tema, a partir del análisis político de los procesos, en el que más que argumentar en pro de la mayor o menor bondad de la aplicación de ésta u otras políticas participativas se busca la explicación de su desarrollo en el contexto de la reforma del sistema educativo y los cambios que en el ámbito político se viven en el país. El carácter distintivo del trabajo es la consideración de la política de participación social como parte de una estrategia de las autoridades educativas para lograr su autonomía respecto al grupo de presión que le había restado capacidad de conducción del sistema educativo.

Frente a la problemática antes planteada nos formulamos cuatro preguntas fundamentales:

- ¿Qué ha significado la política de promoción de la participación social en la educación para los procesos de gestión educativa en nuestro país?
- ¿Cómo han contribuido los diferentes actores involucrados en el ámbito educativo en esta definición?
- ¿Qué usos y significados ha tenido para estos actores la participación social en la educación?
- ¿Cómo se han afectado las relaciones de poder en el terreno de la gestión educativa a partir de la implementación de la política de promoción de la participación social en la educación?

Si bien nos interesaba no perder de vista el desarrollo de la política de participación social en la educación desde un plano nacional, partiendo de la base de que la política de promoción de la participación social en la educación —aun cuando es establecida

⁵ Entre las más importantes excepciones, que de cualquier forma confirman lo arriba expresado: el trabajo coordinado por Silvia Schmelkes (1979), previo a que la participación social en la educación se adoptara como política oficial; el de Justa Ezpeleta y Eduardo Weiss (2000), que, abocado al estudio de la implementación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), dedica un apartado a la consideración de la participación de los padres de familia en este programa, que sigue mecánicas muy diferentes a las de la participación social a través de los CPSE; y el trabajo de Juan Arenas (2000), presentado como tesis de maestría, que se trata básicamente de una evaluación desde la oficina de participación social de la Secretaría de Educación de Guanajuato respecto al cumplimiento (en términos cuantitativos) de las metas institucionales del programa respectivo en tal entidad federativa.

en sus principios y líneas generales por las autoridades federales— se ve sujeta a distintas particularidades en su implementación por parte de los gobiernos estatales, pretendimos, originalmente, emprender el estudio del desarrollo de la participación social en la educación, a través de la operación de los CPSE, como un estudio comparativo entre, al menos, dos entidades federativas. Los avatares del proceso de investigación, sobre todo, las dificultades para realizar el trabajo de campo y las limitaciones de tiempo propias del programa de doctorado que ampara este trabajo, nos condujeron a la realización de un estudio de caso, eligiendo para tal al estado de Puebla, específicamente, algunos municipios del sur de la entidad, sugeridos por el presidente ejecutivo del Consejo Estatal de Participación Social en el Estado de Puebla.

Tres fueron las razones principales de esta selección: primero, por tener referencia (a partir de Muñoz, 2000) del interés con que en la entidad se estaba dando impulso a la política de participación social en la educación; segundo, porque dada la asunción de la gubernatura del estado por Manuel Bartlett Díaz —luego de su salida de la SEP sin haber podido concretar un acuerdo con el SNTE y con los gobernadores, precisamente por su enfrentamiento con aquél—, parecía interesante observar, en este caso particular la forma en que se producía la reestructuración del sistema educativo estatal a partir de la descentralización y la participación social en la educación; finalmente —*last but not least*— porque tras de los primeros contactos fue en este estado, particularmente en la región de Acatlán, en donde se brindaron las mejores condiciones para la investigación de campo, en términos de la aceptación del trabajo a realizar.

En suma, tratamos, pues, aquí, de describir y analizar la implementación de la política de participación social en la educación básica, promovida a partir de la firma en 1992 del ANMEB con base en la operación de los CPSE, particularizando en el caso de algunos municipios de la región Acatlán, Puebla, a fin de determinar si ésta afecta o no (y cómo) el poder organizativo⁶ del SNTE en la gestión educativa.

⁶ Entendemos por *poder organizativo* el control de los recursos de poder organizativo a partir del cual se establece una relación asimétrica entre los integrantes de una organización, de modo que sea probable imponer la propia voluntad dentro de la relación social aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. *Recursos de poder organizativo* son aquellos factores vitales para el desarrollo de una organización, cuyo control

Abordada como un estudio de caso, sin intención de generalizar sus hallazgos, la investigación recurrió, para la construcción de evidencia empírica, a la realización de *entrevistas semi-estructuradas* con integrantes de los CPSE en los ámbitos escolar, municipal y estatal, así como con otros informantes por parte de las autoridades educativas del Estado de Puebla y de las secciones del SNTE en el estado, principalmente. Se realizó también la consulta de fuentes secundarias: bibliográficas, hemerográficas, documentales y bases de datos en medios electrónicos.

Este informe, con los resultados de la investigación, se presenta en cinco capítulos, con seis anexos. En el primero de ellos se hace un recuento histórico de la forma en que el Estado fue tomando a su cargo la función educativa y cómo ésta fue distribuida de diferente manera entre los distintos órdenes de gobierno, bajo el cobijo de la forma federal de gobierno, en un rejuego entre la centralización y la descentralización de las estructuras burocráticas que fueron dejando de lado —hasta su reciente recuperación— la participación de la sociedad en los asuntos de la educación escolarizada. Se pone especial énfasis en la lucha política que tiene lugar en torno a la implementación de los varios proyectos descentralizadores de la estructura organizativa del aparato institucional de la educación de las últimas décadas del siglo pasado.

El segundo capítulo constituye una revisión de los principales planteamientos en torno a lo que hemos llamado los *nuevos paradigmas de gestión educativa*: descentralización y participación social,⁷ a través de los discursos de distintos agentes: organismos internacionales e instancias gubernamentales, académicas y de la sociedad civil.

El capítulo tercero se ocupa de ubicar la política de promoción de la participación social en la educación como tema de la agenda pública mexicana, contrastando las diferentes interpretaciones e iniciativas gubernamentales con las posturas planteadas al respecto por el SNTE, a nivel nacional, desde la firma del ANMEB, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta las acciones más recientes

permite a ciertos actores desequilibrar en su favor una relación social al interior de la organización. El concepto retoma la definición de poder de Max Weber (1984: 43) en el marco de la teoría de las organizaciones.

⁷ Otro de esos grandes paradigmas lo constituye la autonomía escolar, que aquí no hemos desarrollado por no constituir un eje del estudio.

derivadas del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, celebrado durante el gobierno actual de Vicente Fox.

El capítulo cuarto presenta una primera parte del estudio de caso en la que se reconstruye la forma en que se reorganizó, a partir del ANMEB, el sistema educativo estatal, tomando como sus ejes fundamentales la creación de instancias regionales desconcentradas de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla (las llamadas *Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo*), y la promoción de consejos municipales y escolares de participación social, estrategias en torno a las cuales se cifrará la lucha política intra e interburocrática, entre las autoridades educativas y las secciones del SNTE en el estado.

La segunda parte del estudio de caso, en el capítulo quinto, vierte una mirada sobre la realidad de la reorganización de la educación en algunos municipios de la mixteca poblana —sugeridos, como señalamos antes, por el responsable del Consejo Estatal de Participación Social—. A partir de este acercamiento fue posible reconstruir, a un nivel más concreto, la complejidad política que media y se activa a partir de un tema aparentemente técnico-educativo.

A partir de los anexos hemos querido incluir material relacionado con el estudio que no era posible, sin distraer demasiado, ubicar como parte del capitulado. Aparecen aquí, para consulta del interesado, las estadísticas disponibles de los CPSE (estatales, municipales y escolares) con cifras a nivel nacional y estatal; una caracterización sociodemográfica del Estado de Puebla; un análisis descriptivo de la evolución reciente de la problemática educativa en el estado, así como diferentes tablas concentradoras, esquemas, figuras (entre las que destacan los diferentes diagramas de organización que ha adoptado la SEP Puebla, sin cuya consulta los textos correspondientes pueden resultar confusos) y documentos relevantes referentes a la gestión institucional de la educación en el Estado de Puebla.

No queda más, por el momento, que tratar de nombrar sin omisiones a quienes con su apoyo hicieron posible este trabajo. Quiero, por tanto, expresar aquí mi profundo agradecimiento a las doctoras Elsie Rockwell y Nora Rabotnikof, quienes con infinita paciencia y atinadas orientaciones siguieron paso a paso el desarrollo de este trabajo; a los lectores y también miembros del Comité de tesis: doctora Matilde

Luna y doctores Aldo Muñoz y Francisco Miranda; a la doctora Lorenza Villa Lever, quien me brindó las primeras guías en la *prehistoria* de esta investigación, y a la doctora Herlinda Suárez, quien leyó y comentó el proyecto de investigación; al personal de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla y de la Coordinación Regional de Desarrollo Educativo Acatlán en particular, al Lic. Reinaldo Gil y a los profesores Avelino Neri, Niséforo Figueroa, Rey Aguilar, Gabriel Márquez, Oswaldo Hernández y Luis Hernández; al Profr. César Luna, del Consejo Estatal de Participación Social; a los licenciados Enoc Tamariz y Daniel Aguilera, de la Representación de la SEP (federal) en el estado; a los miembros de consejos, maestros, autoridades políticas y dirigentes sindicales que nos brindaron su testimonio; a los destacados investigadores que amablemente accedieron a brindarnos sugerencias puntuales, entre ellos, los doctores Pablo Latapi y Rodolfo García del Castillo, la maestra Sylvia Schmelkes, las doctoras Sylvia Ortega y Mónica Casalet, el maestro Alberto Arnaut, las maestras Aurora Loyo y Cecilia Fierro, y las doctoras María del Carmen Pardo, Alicia Ziccardi y Susan Street; a mis compañeros del *Seminario Sociedad, Política y Cultura*, quienes conocieron y opinaron igualmente sobre el desarrollo del trabajo. Agradezco también al maestro Guillermo Tapia y a los licenciados Jorge Sotelo y Catalina Razo, de la Secretaría de Educación de Guanajuato, los apoyos que me brindaron cuando intenté hacer parte a la realidad de este estado de un objeto de estudio abordado comparativamente. Finalmente quiero agradecer el apoyo institucional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México, de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CAPÍTULO 1

Historia política de la distribución de la función social educativa en México

Es materia de este capítulo presentar las distintas respuestas que se han dado al problema de definir quién es el responsable por la educación pública en nuestro país. Se trata, pues, de un recuento que muestra la asunción de esta responsabilidad por el Estado y su distribución entre los diferentes órdenes de gobierno a lo largo de la historia, hasta arribar al más reciente proceso de *federalización* de la educación básica y normal, que se acompaña de una política que busca hacer, de nueva cuenta, a la sociedad, responsable, o más bien, corresponsable, de los asuntos de la educación pública. Interesa que en esta exposición quede claro el problema político que subyace a la implementación de estas políticas que buscaron la reestructuración del sistema educativo nacional, teniendo como actores principales a la burocracia del servicio educativo y a la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Adoptamos aquí un esquema expositivo basado en tres ejes o dimensiones principales: la centralización-descentralización política, la centralización-descentralización de la gestión institucional del sistema educativo y la inserción social de los maestros y su sindicato.

Federalismo descentralizado, gestión institucional local de la educación

La educación es un medio de socialización que contribuye a la construcción de una identidad social y a la difusión de un imaginario social. Durante la época de la Colonia, la función educativa fue asumida, en su mayor parte, por la Iglesia católica, institución que con esta vía privilegiada llevó su concepción del mundo a todos los ámbitos de la vida social. Pero antes de que la Colonia concluyera, el movimiento de *Ilustración*, llegado a América a finales del siglo XVIII, traería una nueva concepción del mundo y de la sociedad que, con base en un principio igualitario, promovería la extensión de los derechos y deberes individuales —no corporativos—. La educación aparecería desde entonces como el instrumento a través del cual podría propagarse una visión

del mundo con fundamento en la razón y el conocimiento de los derechos que la misma razón mostraba como derechos individuales naturales inalienables: entre ellos, en un plano central, la libertad y la igualdad.

Bajo esta concepción, la educación se convierte en preocupación pública fundamental y empieza a montarse un sistema público de escuelas, encargado a los ayuntamientos, al que se confía la tarea de lograr la evolución moral e intelectual de los miembros de la sociedad.⁸ Con la gesta de independencia, esta preocupación es retomada prontamente. La Constitución de Apatzingán, de 1814 —que, sin embargo, no llegó a aplicarse—, prescribía: "... la ilustración como necesaria a todos los ciudadanos debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder" (*apud* Tena Ramírez, 1978: 35).

Al surgir México a la vida independiente, el reto político fundamental al que se vio enfrentado fue lograr la unificación y subordinación de los poderes regionales a un poder central. La fórmula federalista adoptada en 1824 permitió evitar la fragmentación político-territorial, no sin problemas de gobernabilidad, a partir de un funcionamiento más cercano a un esquema *confederal*, en el que los gobiernos provinciales o estatales eran todavía más fuertes que el poder central, al que meramente delegaban funciones de representación externa, defensa del territorio confederal y control del comercio exterior (Carmagnani, 1993: 400). Podríamos decir que la descentralización del México del siglo XIX fue más una cuestión de hecho que de un diseño institucional.

Aunque de manera poco precisa la Constitución de 1824 otorgaba al Congreso General facultades para promover la ilustración, los estados fueron soberanos para decidir en torno a la cuestión educativa y, con sus diferencias, la responsabilidad de la

⁸ Las *Ordenanzas de Intendentes* de 1786 (art. 34) indicaban que una de las funciones de los ayuntamientos era promover la educación, pagando los salarios de los maestros de escuela que se establecerían en los pueblos de españoles e indios (Staples, 1998: 47-48). Esto mismo fue ratificado por la *Constitución Política de la Monarquía Española*, de 1812, que preveía, en su artículo 368, la elaboración de un plan general de enseñanza para España y sus dominios; sin embargo, los ayuntamientos comenzaron a compartir su responsabilidad educativa con otros poderes al concederle el otorgamiento de los títulos de maestro a la diputación provincial (*ibidem*: 48). No obstante, también en el último cuarto del siglo XVIII la Corona impuso a todas las parroquias la obligación de sostener maestros de primeras letras (Vázquez, 1998: 37).

función educativa se depositó en la mayor parte de los casos en los ayuntamientos,⁹ aunque pronto éstos comenzaron a compartirla con diferentes instancias: la diputación provincial, el congreso local, el jefe político, juntas de instrucción (Staples, 1998).¹⁰

Sin embargo, durante un largo periodo, entre 1821 y 1866, la educación (como instrucción elemental) fue una cuestión atendida fundamentalmente por los particulares y las corporaciones civiles y eclesiásticas (Arnaut, 1996: 19). Solía ocurrir que algunas comunidades locales contrataran con sus propios fondos los servicios de un maestro (Staples, 1998, 56), lo que hacía que fueran ellas las que tuvieran el control de las rudimentarias escuelas.

Fue una labor difícil para el México independiente el establecimiento de un plan estructurado de educación pública, concebida ésta más bien como *instrucción pública* (transmisión de saberes), de acuerdo a las teorías pedagógicas de la época. La inestabilidad política y el conflicto entre liberales y conservadores fueron las causas principales de que en los 45 años que abarca el lapso entre 1821 y 1866 se sucedieran 78 secretarios de Estado responsables de la instrucción pública,¹¹ aunque cabe aclarar que durante todo ese periodo, y hasta 1905, la instrucción pública no contó con un ministerio que tuviera como responsabilidad única esta materia. En 1821, por ejemplo, se asignó a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, mientras que entre 1862 y 1905 fue tarea de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública (Meneses, 1983).

Durante la primera mitad del siglo XIX la profesión magisterial se desempeñó como una profesión libre, es decir, no corporativa, la cual sin embargo requería de autorización para su ejercicio; dicha autorización, que implicaba el permiso para el

⁹ Las diferencias entre lo dispuesto a este respecto por las primeras Constituciones estatales son grandes, variando entre los extremos de dejar todo en manos del ayuntamiento (como en Chihuahua) y no dejarle casi ninguna libertad a los ayuntamientos (como en Chiapas) (Staples, 1998: 51).

¹⁰ Por ejemplo, el presupuesto a ejercer por el ayuntamiento estaba sujeto a la aprobación del congreso local; la diputación fijaría los salarios de los maestros, mientras el ayuntamiento los seleccionaría y contrataría; comisiones o juntas vigilarían la enseñanza de las primeras letras (Staples, 1998: 48, 53-54).

¹¹ En el mismo periodo fueron propuestos doce planes de instrucción de importancia, aun cuando no todos ellos fueron puestos en práctica (Meneses, 1983).

establecimiento de una escuela, fue inicialmente otorgada por los ayuntamientos, a partir del examen del aspirante; posteriormente, la Compañía Lancasteriana (una sociedad particular de beneficencia con fuertes ligas con el Estado, establecida en 1822) tuvo también intervención en ello (Arnaut, 1996: 19). Esto, en contra de las demandas de autonomía, autarquía y monopolio profesional que los maestros venían reclamando desde el Virreinato (*ibidem*: 28). No obstante, el ejercicio *libre* del magisterio descartaba el monopolio estatal de la enseñanza, permitiendo la actuación de los particulares (Tanck, 1977: 243).

La libertad de enseñanza sería mencionada entre las libertades de pensamiento incluidas en la *Constitución Federal* de 1824 (Art. 53º, inciso III) y se sancionaría explícitamente en el *Decreto para el arreglo de la Instrucción Pública en el Distrito Federal*, expedido por Valentín Gómez Farías en 1833. Por su parte, un decreto de Antonio López de Santa Anna, de 1842, declaró a la enseñanza primaria pública libre, gratuita y, por primera vez, obligatoria para los niños de entre 5 y 15 años de edad. Los sucesivos proyectos de organización de la instrucción primaria (de 1826, 1832, 1833, 1853, 1854) anteriores a la promulgación de la *Constitución Política* de 1857 no variaron mucho en cuanto a su propuesta curricular: todos incluirían, con distintas denominaciones, asignaturas para el conocimiento de los derechos civiles, así como otras de doctrina católica, lo cual no puede mover al extrañamiento desde que la misma *Constitución Federal* de 1824 había adoptado al catolicismo como religión oficial (Meneses, 1983: caps. IV a VI).¹²

La *Constitución Política* de 1857, liberal, consolidaría el precepto de que “la enseñanza es libre” (Art. 3º); además de no otorgar ninguna facultad en materia educativa al Congreso General. No pasaría demasiado tiempo antes de que la educación pública en nuestro país cobrara otro rasgo históricamente fundamental: será un decreto del Congreso, del año 1774, bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, el que explícitamente prohibirá la instrucción religiosa, y, más adelante, en

¹² Con el objetivo de extender universalmente la instrucción, tanto niños como adultos (hombres y mujeres) tendrían derecho a la instrucción básica, sin embargo, pronto aparecieron los currículos diferenciados: se separó a las niñas del conocimiento de los deberes y derechos de los ciudadanos, ya que, como es sabido, para este momento las mujeres estaban excluidas de la ciudadanía misma, en una clara limitación al principio igualitario de la visión secularizada de la sociedad.

1888, ya en el Porfiriato, se prohibirá a los ministros de culto y aquellos con voto religioso dedicarse a la enseñanza, por lo que el tema del laicismo en la educación —aun cuando todavía no se empleara este término— vino a encender el debate público.

Entre 1867 y 1884 comienza a hacerse patente la injerencia del Estado en la instrucción primaria. El sistema escolar municipal crece y los ayuntamientos se convierten en los principales empleadores de maestros: el magisterio se convierte, pues, en una profesión municipal (Arnaut, 1996: 20).

A partir de la consolidación de los liberales en el poder, la esfera de la soberanía federal se afirma, adquiriendo un poder de coordinación que fue derivando en una cada vez mayor centralización política que impidió el surgimiento de una esfera de colaboración entre el orden federal y los estatales, que operaron como dos esferas de poderes independientes, vinculados entre sí sólo por prácticas políticas que no trascendían al plano institucional (Carmagnani, 1993: 401, 409-411).

Así, en materia educativa el gobierno general sólo tenía jurisdicción sobre los territorios federales. Sin embargo, por un decreto de 1861 —emitido por el presidente Juárez en uso de sus facultades extraordinarias— el gobierno federal se hizo de la atribución de sostener en los estados a profesores de enseñanza elemental en los pueblos donde no hubiera escuela. Además, otra vía por la que se extendió la influencia federal en estos años fue la imitación por muchos congresos locales de la legislación federal (Vázquez, 1998: 39, 42).¹³

Hacia el centralismo político y educativo

Con el Porfiriato, la tensión gobierno central-gobiernos locales se resolvió a favor del gobierno federal, a partir de su empeño por reducir por la fuerza a las provincias. En el plano educativo, el periodo se caracteriza por los intentos, más o menos fallidos, de uniformar y centralizar la instrucción primaria.

¹³ Un dato interesante —y paradójico— es que las dos constituciones centralistas que se produjeron en el periodo mantuvieron la disposición de encargar la función educativa a las autoridades regionales (en este caso, las juntas departamentales), que tenían incluso facultades para legislar en la materia (Vázquez, 1998: 35-39).

Entre 1885 y 1911 la intervención del Estado en la enseñanza pública se hace creciente, en correspondencia con la mayor importancia social de la educación primaria y a la noción de la obligatoriedad del Estado de garantizarla (Arnaut, 1996: 27). Para finales del Porfiriato, con Justo Sierra a la cabeza, y sin dejar de ser objeto de debate, la educación pública parece vivir una época de auge (comparada con etapas previas), en la que destaca una reforma pedagógica interesada en modernizar la enseñanza innovando los métodos de acuerdo a los postulados pedagógicos de avanzada que criticaban la enseñanza libresca tradicional. El proyecto educativo refleja el deseo de superar la sociedad provincial, disgregada, que se había hecho presente en el siglo XIX. Se espera de la educación ya no sólo el que brinde una instrucción básica para poder ejercer los derechos ciudadanos, sino el que prepare a los individuos para su contribución al *progreso* —material— del país, al tiempo que se manifiesta ya la preocupación por hacer de ella un medio de integración nacional.

En 1905 Sierra avanza su proyecto de federalización (centralizadora) de la enseñanza, por el que se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y en 1908 se promulga una nueva *Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales* que, en primer lugar, sustituye el concepto de instrucción por el de educación, y, en segundo lugar, dota a la educación pública federal con los atributos de nacional, integral, laica, gratuita (Art. 2º) y obligatoria (Art. 15), además de que divide a la educación primaria en elemental y superior (de 5 y 2 años, respectivamente).

No obstante, debido a enormes resistencias locales y regionales, el gobierno federal no pudo intervenir en los sistemas escolares de los estados. Sin embargo, y en contraste, algunos gobiernos estatales sí lograron centralizar parcial o completamente los sistemas escolares municipales (Arnaut, 1996: 20). Un medio para ello lo fue, por ejemplo, la instalación de Consejos Educativos, honorarios, integrados por designación, al nivel del estado, distrito, municipio y localidad. Así pues, la gestión local de la educación pública es una dimensión de la autonomía política que se perdería en el proceso de centralización que el gobierno federal emprendió en México desde fines del siglo XIX.

A pesar de concebirse como un servicio público, la escolarización no era realmente gratuita. Recibía un apoyo importante de los subsidios particulares

provenientes de corporaciones, parroquias y comunidades. Su financiamiento estaba basado en un fondo de instrucción pública integrado a partir de un impuesto mensual que cubrían los ciudadanos y por aportaciones estatales y municipales. Este fondo era redistribuido por el Congreso y controlado por el jefe político. En muchos casos la educación dependía directamente de las élites locales, las cuales integraban los consejos educativos, eran colectoras de los impuestos privados y, también, jurados examinadores del aprovechamiento de los alumnos (Rockwell, 1994: 178).

No se contaba para entonces con un cuerpo administrativo profesional a cargo de los asuntos educativos, que eran responsabilidad directa del gobernador, apoyado en los distritos por el jefe político. Sólo ocasionalmente se designaban inspectores que visitaban y reportaban las escuelas.¹⁴ No obstante, inicia ya la expansión y diferenciación burocrática. Más adelante, el proceso de centralización de la gestión educativa se acompañaría de la burocratización y corporativización del magisterio y de su organización sindical.

En este periodo nace la Escuela Normal para Profesores del Distrito Federal (luego, Escuela Nacional de Maestros), para servir a los fines de la reforma pedagógica, la centralización y la uniformización, aunque su influencia sería contrarrestada por las normales de provincia (Arnaut, 1996: 21). A las escuelas normales les fue transferida la facultad, hasta entonces casi exclusivamente municipal después de la supresión de la Compañía Lancasteriana, de autorizar el ingreso a la profesión.

El surgimiento del normalismo trajo consigo la formación de un grupo profesional diferenciado (con una formación especializada), con una nueva identidad profesional originada no en el conocimiento de los contenidos y la práctica docente, sino en el saber *técnico* (el saber del cómo enseñar); esto es, un grupo que se

¹⁴ En Bazant (1998) se encuentra una descripción, basada en numerosos documentos de gestión cotidiana, de las labores de los inspectores y de los maestros, así como de la relación de éstos con las autoridades municipales y la comunidad, para el caso del Estado de México.

diferencia así del académico (conocedor de las disciplinas) y de aquel que ejerce la profesión sobre una base meramente empírica (Arnaut, 1996: 26).¹⁵

No obstante las expectativas despertadas por el normalismo, la situación de los maestros varió poco: su prestigio social y profesional siguió siendo inferior al de otros grupos profesionales y siguieron percibiendo menores ingresos que otros profesionales que ocupaban los puestos más altos del ramo educativo (Arnaut, 1996: 31). De este modo, alimentada por el surgimiento de esta nueva identidad profesional, se produjo una tensión entre los normalistas y los directores de instrucción (sin formación especializada) por el control de la dirección técnica de la instrucción pública (*ibidem*: 27); así, los normalistas reclamaron preferencia en la integración de los órganos colegiados de consulta y de dirección educativa (sobre todo en el Distrito Federal), por lo que impugnaron la conformación de algunos de ellos, como la Junta Superior de Instrucción Pública del D. F., el Consejo Superior de Instrucción Pública y los Congresos Nacionales de Instrucción Pública y de Educación Primaria (*ibidem*: 29).

Los normalistas apoyaban la intervención del Estado en la instrucción, pero querían para sí el monopolio de las instituciones que resultaran de esta intervención. Rechazaban la "intromisión de la política [en realidad, de autoridades políticas y administrativas ajenas al ramo] en la instrucción pública" (Arnaut, 1996: 29). Con ello, reclamaban para sí el monopolio tanto de la profesión como de la dirección educativa oficial, ya fuera en los ayuntamientos, en los estados y en la federación. Paulatinamente, los normalistas irían desplazando a los antiguos funcionarios de los principales puestos en la enseñanza primaria y normal en los diferentes estados.

Frente a la centralización, no hubo una posición unificada del magisterio: los maestros *municipalistas* rechazaron tanto la federalización y la estatalización, en la defensa de sus ámbitos institucionales y territoriales de influencia, a pesar de que antes habían demandado se les librara de la "inestable y personalizada política

¹⁵ Se produjo también una mayor estratificación al interior del magisterio: maestros no titulados, autorizados por los ayuntamientos; maestros titulados no especializados, con licencia de la Compañía Lancasteriana (formados por esa propia Compañía, en academias, escuelas de segunda enseñanza o liceos) y los normalistas titulados (los menos) (Arnaut, 1996: 23, 26). Además, entre los propios normalistas se establecía una diferenciación según el prestigio de la Normal de origen, así como por el lugar (rural o urbano) y la institución de trabajo (*ibidem*: 23).

municipal" (Arnaut, 1996: 30). Los maestros normalistas, por su parte, criticaban los sistemas escolares municipales por la incapacidad técnica y administrativa en la materia de los ayuntamientos, por las dificultades económicas, por los frecuentes cambios de autoridad y por la arbitrariedad (favoritismo, desprecio, retraso en el pago, reducción de salarios, despidos injustificados) que los maestros padecían por parte de las autoridades municipales (*ibidem*: 32).¹⁶ Por ello, apoyaron la centralización estatal de las escuelas municipales, aunque resistieron la centralización federal (*ibidem*: 31-32). En muchas ocasiones, fueron ellos los primeros directores de las oficinas estatales de educación que absorbieron las escuelas municipales (*ibidem*: 33). De este modo, mientras que en lo referente a la estatalización de la educación la posición del magisterio fue diferenciada (según el estrato profesional); el rechazo a la federalización propuesta por el gobierno porfirista fue unánime (*loc. cit.*).¹⁷

Conforme fue avanzando la centralización técnica y administrativa de la educación primaria, los gobiernos federales y estatales aumentaron su intervención reguladora frente a los maestros a partir de su facultad de autorizar las licencias o títulos para el ejercicio de la profesión y por haberse convertido en sus principales empleadores (Arnaut, 1996: 20-21). Así, el magisterio dejó en este periodo de constituir una profesión libre para convertirse claramente en una profesión de Estado, pero ya no predominantemente municipal, sino estatal.¹⁸ Este hecho tendría fundamentales repercusiones: primero, los padres "dejan de ser clientes y se convierten en derechohabientes", entonces, los maestros "dejan de rendirles cuentas a sus clientes para rendírselas a sus superiores en las oficinas escolares y educativas de los distintos niveles de gobierno" (*ibidem*: 25), con lo que se favorecería la pérdida de incidencia de la sociedad en la educación como asunto público.

¹⁶ Para "salvar la educación de la política", los maestros normalistas proponían dos vías: crear oficinas educativas municipales con autonomía frente al ayuntamiento, o bien, crear un consejo o una junta central de educación en los estados (Arnaut, 1996: 31-32).

¹⁷ El último esfuerzo centralizador del Porfiriato se dio con la promulgación de la *Ley de Escuelas Rudimentarias*, de 1911, que autorizaba al ejecutivo federal a establecer escuelas de educación primaria en todo el territorio (Loyo, 1998: 115).

¹⁸ A los maestros oficiales se les prohibió incluso prestar servicio fuera de su horario de trabajo en las escuelas públicas (Arnaut, 1996: 25).

Los maestros no constituían entonces un grupo cohesionado, sin embargo, en esta época se inicia la formación de algunas sociedades magisteriales (como academias, sociedades de carácter pedagógico o sociedades mutualistas) “pequeñas, transitorias y endeblas” (Arnaut, 1996: 22, 25-27); y aunque tenían prohibido participar en política, los maestros estaban muy involucrados en ella (Rockwell, 1994: 178).

El interregno de la Revolución

Al triunfo de la Revolución Mexicana, se intentó dar al federalismo liberal la dimensión cooperativa de la que había carecido. Así, la Constitución de 1917 introdujo el principio de acuerdo con el cual, reteniendo su soberanía, las dos esferas —federal y estatal— darían vida a una esfera de poder en la cual la federación y los estados definirían e implementarían conjuntamente los nuevos objetivos sociales y económicos; como se aprecia, el federalismo estaba sufriendo una nueva reorientación que ahora combinaba el modelo liberal-democrático con un nuevo modelo de matriz corporativa que hacía la defensa de los derechos sociales (Carmagnani, 1993: 413).

La Constitución del 17 consagró la intervención del poder público en el ámbito educativo. No obstante, al no delimitar las atribuciones que la federación y los estados tendrían en materia educativa (en una concurrencia tácita), éstos continuaron defendiendo este espacio. Así, el cambio más notable que la Revolución Mexicana trajo consigo en el terreno de la educación fue la interrupción del proyecto porfirista de centralizar y uniformar la enseñanza primaria. Los estados reforzaron entonces su resistencia a ceder sus sistemas educativos locales al gobierno federal (Arnaut, 1996: 36-37).

Hubo, sin embargo, importantes continuidades, sobre todo en lo que se refiere a los principales rasgos del magisterio: la estratificación al interior de la profesión; la competencia y conflicto entre maestros de distinto origen regional y normalista; la búsqueda de una identidad profesional; la lucha por el monopolio de la profesión y por su ámbito institucional (Arnaut, 1996: 37-38). A éstos se agregó uno nuevo: una especie de “nacionalismo profesional” —en términos de Arnaut— según el cual los maestros primarios —y no los universitarios— se presentaban como mejor calificados para consolidar un proyecto educativo con fuerte raigambre nacional por ser menos

elistas y poder, por tanto, cumplir mejor una función de integración nacional.¹⁹ Con esto, el magisterio acentuaría su carácter de profesión de Estado y de grupo profesional aliado a los gobiernos revolucionarios, lo que a su vez redundaría en su mayor politización, reflejada tanto en una mayor capacidad para influir en las políticas educativas y en la designación de autoridades, como en una mayor participación en la vida política nacional (*ibidem*: 38-39).

Esta diferenciación ideológica entre maestros primarios revolucionarios y catedráticos universitarios conservadores se sumó a una antigua tensión profesional. Los normalistas querían ser como los universitarios (gozar de un *status* social parecido) pero querían también ser diferentes a ellos (tener su propia identidad profesional, su propio campo de actividad, sus propias funciones y sus propias normas de ingreso, permanencia y movilidad profesional) y desplazarlos de los espacios que consideraban suyos (monopolizar los cargos de dirección educativa en su calidad de verdaderos profesionales de la educación) (Arnaut, 1996: 47, 52).²⁰

Al ensancharse y diversificarse las rutas de acceso a la élite, el magisterio obtuvo mayores oportunidades de arribar a posiciones políticas (puestos gubernamentales y de representación popular) que antes le estaban negadas (Arnaut, 1996: 54). Se transformó también la designación y composición de los órganos de dirección y consulta; en algunos estados se introdujeron sistemas electivos o semielectivos para nombrar a las autoridades educativas y escolares, y aumentó la

¹⁹ Alberto Arnaut plantea la hipótesis de que el papel revolucionario del magisterio en la Revolución Mexicana probablemente esté sobrevalorado ideológicamente. La idea es que los jefes revolucionarios habrían contrarrestado la oposición de los universitarios, además de por la cooptación y la exclusión, a través de la crítica a su elitismo y conservadurismo, al tiempo que exaltaban el papel revolucionario del magisterio, más identificado con el pueblo por su origen sociodemográfico y, al fin y al cabo, por su profesión de Estado, aliado a los gobiernos constituidos. Además, está el afán de congraciarse con ellos como agentes políticos (individuales o como gremio) impulsores de las reformas sociales y difusores del programa de la Revolución. Todo ello sin negar la participación real —diferenciada— de los maestros (Arnaut, 1996: 40-41).

²⁰ Durante el proceso de constitución de la Universidad Nacional, los normalistas habían querido incorporar a ella a la Normal, pero esta idea fue rechazada con el argumento, de Justo Sierra, de que esto no era posible porque la enseñanza normal era un asunto de incumbencia directa del Estado, mientras que la Universidad precisaba, para el desempeño de sus funciones, de autonomía. Otro terreno importante de disputa entre normalistas y universitarios fue el control de la educación media (Arnaut, 1996: 47-48, 51).

participación directa de maestros, directores e inspectores en la integración y toma de decisiones de los órganos colegiados (*ibidem*: 53).²¹

Como consecuencia de la Revolución, los maestros padecieron una mayor inestabilidad en sus condiciones de empleo (cese o despido ya sea por causas económicas o políticas, como el haber apoyado a gobiernos de otros bandos) y remuneración (irregularidad, retraso y suspensiones de sus pagos), así como la politización en su reclutamiento y movilidad (Arnaut, 1996: 46, 53).²²

La educación popular significó una enorme tarea que los gobiernos posrevolucionarios debieron enfrentar no sólo como respuesta a la demanda de la población y la ganancia en términos de legitimidad que ello les reportaba, sino como un factor de promoción del desarrollo y, sobre todo, de la integración nacional.

Al término del periodo armado, no sobrevino un gran cambio en el modelo educativo. Lo fundamental fue la renovación del compromiso liberal con la educación pública y el propósito renovado también de universalizar el acceso a la escolarización. Además de la continuación en los programas y contenidos, persistió la misma base estructural para proveer y regular las escuelas. Varias dificultades adicionales se tuvieron que sortear, principalmente, la crisis financiera, el hambre y las epidemias, las constantes deserciones de los maestros, el cierre de escuelas, el bandidaje y las dificultades para coleccionar el impuesto de instrucción pública (Rockwell, 1994: 183).

Si bien el maderismo no realizó cambios en el modelo de escolarización, en ejercicio de facultades extraordinarias como jefe de la facción constitucionalista, Carranza daría pie a una muy importante reestructuración administrativa con la idea de impulsar la libre municipalidad: las escuelas fueron de nuevo puestas bajo la responsabilidad de los municipios. La Constitución de 1917 ratificó esta puesta en manos de los municipios de la función educativa y en uno de sus artículos transitorios se decretó la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, heredada del Porfiriato.

²¹ El proyecto más radical fue el de la Liga de Profesores Racionalistas, que planteaba un sistema consejo, electivo y rotatorio para la designación de todas las autoridades (Arnaut, 1996: 53).

²² Pero la Revolución estimuló también la formación de asociaciones magisteriales de corte sindicalista, de modo que en 1915 se producen las primeras huelgas magisteriales (Arnaut, 1996: 54).

Con la municipalización carrancista dio inicio la creación de un aparato burocrático educacional a lo largo del país, a través del nombramiento de directores de educación en los gobiernos estatales y de la formación de un grupo de inspectores técnicos honorarios, así como de Juntas de Educación, que tendrían las funciones de aplicar los exámenes finales, fijar las multas a los padres por no enviar a sus hijos a la escuela, obtener fondos legales y determinar los montos de las contribuciones para el fondo de instrucción. Con el tiempo, sobrevendría una subordinación de estas juntas a la autoridad del inspector (Rockwell, 1994: 184).

Las graves carencias económicas de los ayuntamientos para sostener las escuelas públicas fueron la principal razón para que poco a poco se fuera revirtiendo la responsabilidad municipal por la educación. Pronto, esta precaria situación de los gobiernos locales y la magnitud de las necesidades mostró la exigencia de dar cauce a la acción federal en materia educativa que permitiera la difusión de la educación en todo el país, la compensación de las desigualdades estatales y la unificación del quehacer educativo a nivel nacional. Empero, este intento efímero de devolver la gestión educativa a los ayuntamientos fracasó no sólo por la falta de recursos en los municipios, sino por las pretensiones de los gobiernos estatales y federal de manejar la oferta educativa como elemento de legitimidad y presión política (Rockwell, 1998: 39).

Federalismo centralizador y federalización educativa centralizadora

En 1920, a la llegada al poder del llamado Grupo Sonora, se vuelve primordial la tarea de lograr la estabilidad política y la consolidación del Estado a través de un proceso de centralización política. La educación fue uno de los terrenos privilegiados para esta acción, en cuanto se trataba de una importante demanda social y en tanto su promoción, conducida centralmente, permitiría ganar apoyo y legitimidad social al grupo gobernante y al Estado por él erigido. Luego, el episodio municipalista vivido a raíz del triunfo del constitucionalismo en la Revolución Mexicana sería rápidamente revertido durante la presidencia de Álvaro Obregón.

Así surgió, en 1921, la Secretaría de Educación Pública, con jurisdicción en todo el territorio nacional, a partir de la cual se instrumentaría la expansión del sistema educativo bajo un marco organizativo centralizado. La SEP inició esta tarea absorbiendo primero las escuelas sostenidas hasta entonces por los ayuntamientos

de los municipios del Distrito Federal, estableciendo después escuelas en la periferia de los estados, principalmente en el medio rural, y penetrando posteriormente en los centros urbanos de las distintas entidades federativas; todo esto sin menoscabo de las propias acciones que para la prestación de los servicios educativos llevaron a cabo los gobiernos estatales (Arnaut, 1998, 1996, 1991 y 1990).²³

Cuando José Vasconcelos inició su proyecto de expansión de la acción federal en la educación incluso los gobiernos estatales estaban lejos de ejercer un control pleno del sistema de escuelas públicas. La participación de los vecinos era fundamental para la instalación y operación de las escuelas, tanto por la aportación de recursos para su sostenimiento (en dinero, materiales, trabajo, tiempo), como por el importante espacio de decisión del que, a partir de lo anterior, gozaban (Rockwell, 1994: 171).

Con la creación de la SEP se echó a andar un nuevo proyecto modernizador en el ámbito educativo, que nuevamente planteaba promover la unidad e integración nacionales. Esto implicaba superar las amplias diferencias regionales y, sobre todo, ir retirando el control de la educación a los poderes locales. Los mecanismos de que la federación se valió para ello fueron múltiples y variados, y fueron variando con las distintas gestiones gubernamentales.²⁴ A falta de legislación que reglamentara la relación entre la federación y los estados, el gobierno federal aprovechaba cualquier fisura para extender su acción educativa en los estados (Loyo, 1998).²⁵

²³ Alberto Arnaut —de cuyo trabajo se beneficia especialmente este capítulo— ha hecho la reconstrucción histórica de la tensión entre los diferentes proyectos centralizadores y descentralizadores en el ámbito de la educación básica y normal en dos textos fundamentales: (1998): *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)* y (1996): *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. En ambos se recuperan avances previos (Arnaut, 1994a, 1994b, 1992a, 1992b, 1991, 1990). Hay un trabajo más reciente y actual (Arnaut, 1999).

²⁴ Engracia Loyo (1998 y 1999) ha hecho el recuento de estos mecanismos: contratos y convenios entre la SEP y los gobiernos estatales, colaboración, fundación o apropiación de escuelas, imposición de patrones, creación de instituciones, acción paralela e incluso la absorción total del aparato educativo estatal en algunos casos. Otros subterfugios fueron la modificación de leyes federales, el tomar a su cargo escuelas por incumplimiento o mal funcionamiento y el sustituir el concepto de entidad por el de región.

²⁵ La única disposición constitucional al respecto se incluía en el art. 73, de acuerdo con el cual la federación tendría competencia circunscrita para establecer organismos y escuelas de cualquier

La política vasconcelista pretendió ser esencialmente auxiliar y emprendió arreglos con cada uno de los gobiernos estatales en forma de convenios o contratos temporales de acuerdo con los cuales la federación otorgaría un subsidio a cambio de instalar delegados de la SEP con facultades importantes (Loyo, 1999: 51).²⁶ Pero también se recurrió a la acción paralela e independiente en zonas rurales, así como a la federalización de escuelas municipales, muchas veces, a solicitud de éstas (Loyo, 1998: 116), de modo que Vasconcelos lograra llevar adelante su proyecto de federalizar la educación bajo la forma de una expansión de la acción del gobierno federal en la provisión de escuelas públicas, en corresponsabilidad con los gobiernos estatales, sobre todo en las áreas rurales donde aquéllos difícilmente podían penetrar. Se pretendía con esto hacer llegar la educación a todos los rincones del territorio y con ella su acción unificadora e integradora. El establecimiento de escuelas públicas a lo largo del país fue, además, un medio de controlar políticamente a las regiones, ganando para el gobierno federal el apoyo de los campesinos.²⁷

Fue de este modo que la *federalización* educativa comenzó a hacerse efectiva. Sin que propiamente se estableciera un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados (no hubo tal distribución de funciones entre los órdenes de gobierno, más que las que tienen que ver con la demarcación de ámbitos de jurisdicción y con el imperativo, para la federación, de velar por el cumplimiento a nivel estatal, de las disposiciones legales vigentes para la unión), la expansión y preponderancia de los servicios federales a lo largo del territorio nacional, a cargo de una oficina central, hizo de ésta una federalización centralizadora²⁸ que, no obstante, no procedió de manera radical, ya

tipo y grado en toda la República y legislar en torno a lo que ellas se refiriera. Los estados podrían legislar en todo lo no otorgado limitativamente a la federación (Latapí, 1995: 24-25).

²⁶ Nombrar y remover a los maestros, autorizar el ejercicio de los fondos federales en los estados, seleccionar los lugares para el establecimiento de las escuelas. (Loyo, 1998: 116, 118). En las entidades en donde se firmaron contratos se formaron Consejos con representantes de la federación, del estado, de los ayuntamientos y el delegado de la SEP, a los que se encomendó la dirección técnica de las escuelas (*ibidem*: 118).

²⁷ En Tlaxcala, por ejemplo, primer estado donde se probó la política de federalización, la red de escuelas federales sirvió para contrarrestar la fuerte movilización campesina en el sur del estado (Rockwell, 1994: 170-208).

²⁸ Dadas las características propias de la organización federal, que conjuga dos ámbitos de soberanía distintos —federal y estatal—, un proceso de *federalización* constituye un cambio en la

que el sistema educativo federal no absorbió completamente a los sistemas educativos estatales, ni privó a los congresos locales de la facultad de legislar sobre la materia (Loyo, 1998: 134).

Con la creación de la SEP, Vasconcelos logró hacer realidad un proyecto de federalización educativa distinto al de Justo Sierra: un proyecto de integración nacional, también, pero donde el elemento popular cobraría un protagonismo que en el proyecto porfiriano no era concebible, y donde el progreso material cedería su lugar a la elevación moral y espiritual del pueblo.²⁹ Vasconcelos hizo suyos los ideales democráticos liberales, pero extendió la base de la democracia incluyendo a un ambiguo sector popular, no definido aún con conceptos de clase.

El proyecto vasconcelista incluía originalmente la idea de crear consejos de educación en los niveles de localidad (mayor de 500 habitantes), distrito, estado y federación, con representantes electos de padres, maestros y autoridades, como cuerpos consultivos y de supervisión, que deberían llegar a ser ejecutivos. La propuesta, sin embargo, no fue aprobada.³⁰ No obstante, en algunos casos se intentó retomarla, pero con importantes modificaciones. Tomando como ejemplo el caso de Tlaxcala, estos consejos se integraron con miembros designados; el consejo estatal estuvo presidido por un representante federal, reconocido por los presidentes municipales, con lo que se legitimó una forma de intervención federal en un dominio que antes le era completamente ajeno (Rockwell, 1998: 47; *idem*, 1994: 186-187).

distribución de facultades entre estos poderes que puede tener tanto un sentido centralizador, como uno descentralizador; de ahí la ambigüedad de su significado. Curiosamente, en 1992, recurrir a ese término fue un factor que permitió dar paso y legitimidad al proyecto descentralizador, mientras que en los años treinta Narciso Bassols, secretario de Educación, expresaba: "Suprimid la palabra federalización y entonces encontraremos que los ideales de unificación y congruencia exentos de todo matiz político y de toda vinculación circunstancial son, sin duda, los ideales de todos los maestros de la República" (apud Loyo, 1998: 128).

²⁹ Los programas de estudio señalan su propósito de preparar a los educandos para su "participación en la vida social, económica y política de una sociedad civilizada, más compleja, en una época de progreso". Véanse los programas de estudio formulados por José Vasconcelos en SEP (1922).

³⁰ De acuerdo con ese proyecto, los estados organizarían su sistema escolar de modo que paulatinamente los consejos de educación fueran ejerciendo todas las facultades, convirtiéndose —a excepción del Consejo Federal, que mantendría su carácter consultivo y de coordinación (unificación)— en la "suprema autoridad en materia de educación"; de modo que la naciente secretaría tendría, con este horizonte, marcada desde ya su futura extinción (Latapi y Ulloa, 2000: 18).

No obstante, se reinstalaron las Juntas de Instrucción Pública, integradas por el principio de elección, cuyas facultades fueron seleccionar, contratar o despedir a los maestros, administrar las contribuciones, decidir sobre la construcción de escuelas, recabar y usar fondos locales para su mantenimiento, controlar el padrón y la asistencia escolar y vigilar los exámenes de fin de curso.

Al asumir Plutarco Elías Calles la Presidencia de la República, los delegados de la SEP fueron sustituidos por Directores de Educación Federal, y el Departamento de Escuelas Rurales, Primarias Foráneas e Incorporación Cultural Indígena se hizo cargo de la acción educativa federal, que creó un sistema educativo paralelo al estatal e independiente de éste, de una forma cautelosa, pero extensiva (a través de escuelas rurales, misiones culturales y normales rurales), y sin dejar de preocuparse por la dualidad de sistemas y la falta de coordinación administrativa entre ellos (Loyo, 1998: 121).

La nueva gestión federal daría una mayor importancia a la escuela rural y un mayor énfasis a la formación técnica sobre la espiritual. La educación práctica se remarca como medio para disolver las desigualdades sociales y el Indigenismo aparece con mayor fuerza como vía para la integración nacional. Las escuelas o Casas *del Pueblo* fueron pensadas para convertirse en el centro de la comunidad y ser, por tanto, medio fundamental de la integración social; de este modo, empieza a privilegiarse el aspecto sociológico de la educación por encima del pedagógico (Meneses, 1986).

El nuevo proyecto educativo, en sus contenidos, formas y fines, venía a montarse sobre una estructura basada en la tradición y que las comunidades no iban simplemente a sustituir de la noche a la mañana, sobre todo por el contenido anticlerical de las políticas callistas que darían lugar al conflicto religioso. El campo de la educación se constituyó entonces en arena para el encuentro y negociación de dos proyectos de nación distintos y sus respectivos modelos de escolarización, que, con base en los planteamientos de Elsie Rockwell (1994: 172, 183) podríamos llamar, uno, de *burocratización modernizadora*, y otro, de *autonomía local tradicional*.

El maestro se convirtió en un intermediario político-cultural entre la población y el gobierno que permitió la traducción de las políticas gubernamentales a las

realidades concretas de las poblaciones. No obstante, su labor no se dio en el vacío. Las comunidades locales, tradicionalmente participantes de la gestión educativa, habrían de presentar resistencias y negociar el proyecto que se les presentaba. Con todo, la centralización política habría de hacer realidad la centralización administrativa en el sector educativo, restando a las comunidades uno de los espacios de ejercicio de su autonomía (Rockwell, 1998).

Con la federalización del ámbito educativo, nuevas fuerzas entraron en el espacio local. Aunque su impacto no puede ser generalizado, ya que estuvo en función de los patrones políticos y educativos de cada estado, municipio y localidad, si pueden advertirse ciertas tendencias. Las escuelas federales en las áreas rurales estuvieron en general mejor provistas y los maestros mejor pagados, aunque éstos continuaron negociando individualmente su contrato de trabajo y su salario. Se trataba de maestros jóvenes, foráneos, imbuidos con las nuevas ideas de la SEP; algunos encontraron oposición de las juntas locales de instrucción: a la coeducación, a la falta de exámenes orales terminales (suprimidos por la SEP), o bien porque preferían a los maestros estatales, conocidos, y por lo mismo más controlables (Rockwell, 1994: 187). Del mismo modo, muchas veces se vieron enfrentados a los gobiernos estatales por su falta de colaboración. Hay que tomar en cuenta que las escuelas federales significaban un espacio público fuera del control tanto de los gobiernos estatales como de los municipales.

En este periodo se entrelazan las propuestas de la escuela rural federal con las formas tradicionales de gestión. La organización comunitaria participó de la vida escolar: los maestros eran propuestos, retenidos o removidos por los presidentes municipales o las juntas locales de educación (con quienes a menudo entraban en pugna con las autoridades locales por la responsabilidad de la gestión escolar) y se encontraban sometidos a la vigilancia de los pobladores, quienes podían presionar para su cambio, por lo que frecuentemente eran objeto de reasignaciones. Es en estos años cuando da inicio la promoción de una identidad profesional entre el grupo disperso de maestros, a través de la organización de cooperativas, sociedades mutualistas y cursos de formación ideológica (Rockwell, 1994: 193).

Durante los años veinte, la tendencia a la burocratización entró en tensión con el tradicional control local de la educación. Se integraron consejos consultivos de los

directores de educación estatales con inspectores de tiempo completo, que poco a poco fueron restando funciones a las juntas locales y eliminando su carácter electivo. Así, la autoridad personal fue siendo desplazada por la autoridad burocrática (Rockwell, 1998: 40).

Hubo, sin embargo, intentos efímeros de democratizar, desde arriba, la gestión escolar: en 1926, con José Manuel Puig Cassauranc al frente de la SEP, se propone la formación de *ayuntamientos escolares*; cada escuela elaboraría su propio programa, según las características de las comunidades. Esto quedaría desechado con la formulación, en 1930, de un programa nacional para primarias, con lo cual se anula la participación local en la formulación de los contenidos educativos (Rockwell, 1998: 40).

La iniciativa federal de expandir su presencia a través del establecimiento de escuelas rurales fue coincidente con la lucha de las comunidades locales por establecer escuelas propias. Elsie Rockwell (1996), a través de un estudio etnográfico realizado en el estado de Tlaxcala, ha mostrado cómo la lucha por la educación era también la lucha por la autonomía de los pueblos. Mediante la instalación de una escuela se abría la posibilidad de cumplir con una de las condiciones para que la comunidad cobrara la categoría de *pueblo* (con independencia administrativa) y dejara de ser catalogada como *barrio*, ya que entonces se podría contar con un número suficiente de personas alfabetizadas para fungir como autoridades.

Así se establecieron relaciones más directas entre las comunidades campesinas y las instituciones del Ejecutivo federal, y se reforzó el control sobre los centros de poder local, debilitando las redes del gobierno estatal. El establecimiento de una escuela de jurisdicción federal dotaba de cierta independencia a la localidad respecto al municipio, por ejemplo, librándola del pago del impuesto educativo (Rockwell, 1994: 188).

Las escuelas redirigieron las demandas campesinas por los nuevos canales institucionales y, a veces, orientaron los mismos contenidos de estas demandas en el sentido de los servicios ofrecidos por el gobierno central, estableciéndose así una estrecha liga entre ellos, a través tanto de relaciones institucionalizadas como de relaciones de patronazgo tradicional. Los maestros federales fueron los intermediarios

de esta relación, proveedores de servicios y recursos a los pobladores (Rockwell, 1994: 190).

La instalación de escuelas rurales públicas fue posible gracias a la utilización de recursos privados para su financiamiento. La SEP pidió a los vecinos de las comunidades proporcionar los locales escolares y el mobiliario, a través de Comités de educación, en tanto los maestros y los libros serían seleccionados y proporcionados por ella (Loyo, 1998: 122). Sin embargo, la estructura social tradicional (redes barriales o de compadrazgo) constituyó la base para la organización de las escuelas, a través, por ejemplo, del uso de cofradías para la realización de proyectos escolares o para la división de los costos entre los adultos varones del pueblo (Rockwell, 1994: 192). Mediante estas estructuras tradicionales, en las que se conjugaron nuevas y viejas prácticas, los pobladores ganaron distancia frente a las autoridades y pudieron reclamar participación en la gestión escolar (*ibidem*: 201).

Esta tendencia continuó con la creación de los *circuitos rurales*, diseñados para multiplicar las escuelas con poco gasto gubernamental, de tal modo que una escuela central, con un maestro pagado por la federación, servía de modelo a varios planteles circundantes costeados completamente por los campesinos o ejidatarios; el maestro que fungía como director del circuito vigilaba las escuelas sostenidas por las comunidades.³¹ Posteriormente estas escuelas de circuito fueron elevadas a la categoría de escuelas rurales y fueron federalizadas; una de las razones para ello fue el temor a que la intervención de los padres de familia en ellas las hiciera demasiado autónomas o fueran controladas por fuerzas locales (Loyo, 1998: 122-123).

Los maestros también subsidiaron la existencia de escuelas mediante la aportación de materiales, libros, mobiliario, e incluso tiempo, más allá del que estaban obligados a otorgar. Bajo la nueva concepción del rol social de la escuela, sus compromisos con la comunidad rebasaban los de la mera instrucción y comprendían la organización de las festividades y la gestión de servicios (Rockwell, 1994: 194-195).

³¹ El método dio resultado para el aumento en el número de escuelas: la década de los veinte fue la de mayor expansión del sistema educativo en su conjunto (tanto en el subsistema federal como en los estatales), pero ya para los años treinta las escuelas federales superaban el número de escuelas estatales en todo el país (Loyo, 1999: 52).

Para trabajar en las escuelas rurales, los maestros tuvieron que reinterpretar las políticas estatales en forma que apelaran al conocimiento, valores e intereses locales, pero también introdujeron nuevas prácticas culturales (*ibidem*: 199). Las quejas que contra ellos se produjeron tuvieron en muchos de los casos un motivo religioso o político (*ibidem*: 197-198).

Los maestros no sólo se sumaron a la red estatal, sino que se integraron plenamente a la sociedad local, eran miembros de la comunidad (mientras otro tipo de intermediarios, los sacerdotes, por ejemplo, no eran residentes); entraron en las redes de parentesco y compadrazgo, y reforzaron su rol social, haciéndose portavoces de denuncias de injusticias, conforme a su formación liberal (Rockwell, 1994: 202).

Recientes estudios históricos del periodo sostienen —en contraposición a la corriente reproduccionista que ve en la educación un mero instrumento de dominación e imposición ideológica— que la construcción social de la escolarización reforzó la red de relaciones sociales que constituye a la sociedad civil, generando nuevos espacios públicos, así como nuevas formas de asociación y toma de decisiones, además de renovar las tradicionales (Rockwell, 1994; Vaughan, 1997).

A través de la escolarización emergieron representaciones y redes alternativas que fueron constitutivas de la sociedad civil. Las formas culturales locales persistieron, pero también, nuevas formas de relación surgieron al interior de la escuela, la cual propició un sentido de pertenencia según una forma de integración distinta a la tradicional, no mediada por el sacerdote (Rockwell, 1994: 204).

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas, las escuelas rurales incrementaron su número y se renovó la propuesta de organización local democrática. Sin embargo, la centralización y la burocratización acrecentaron el poder de los inspectores y redujeron las funciones de las juntas. Cada vez fue más clara la emergencia de un cuerpo de administradores profesionales de la educación que iban concentrando las funciones antes correspondientes a las juntas locales (contratación y control de los maestros, manejo de las contribuciones, control del padrón escolar, exámenes de fin de grado, decisiones sobre construcción de infraestructura), las cuales, a su vez, fueron transformándose de instancias responsables ante las asambleas locales

(*asamblea de vecinos*, con o sin hijos escolares), en comités o sociedades de padres bajo la tutela de los directores (Rockwell, 1998: 40).

A la reforma del artículo 3º Constitucional en 1934 —que introdujo la educación socialista— no siguió la inmediata formulación de una ley reglamentaria que indicara la distribución de la función educativa entre los órdenes de gobierno; en cambio, se reformó la fracción XXV del artículo 73 para conceder al Congreso de la Unión la facultad de dictar las leyes necesarias para ello —asi como para fijar las aportaciones económicas— a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República. Esto permitiría que la distribución de las funciones técnica y administrativa, asi como la carga económica se modificaran coyunturalmente (Loyo, 1998: 129).

A pesar de sus declaraciones en contrario, el gobierno federal se fue confiriendo mayores prerrogativas a costa de los gobiernos locales, a través de la firma de nuevos —muy dispares— convenios firmados con algunos gobiernos, pero rechazados por otros.³² El contrato produjo resultados satisfactorios para los maestros (sueldos, prestaciones, escalafón), que empezaron a presionar a los gobiernos locales en favor de la federalización (Loyo, 1998: 125-126).

La implantación de la educación socialista representó uno de los cambios más radicales en la formulación de la escuela primaria. La educación socialista se planteó como un factor más en la lucha por un nuevo régimen social del que estuviera ausente la explotación: una sociedad igualitaria, basada en la solidaridad humana y en la justicia social; su papel consistiría en formar al hombre nuevo que hiciera posible este ideal. Su perfil, de acuerdo al discurso oficial de la época, incluiría los siguientes rasgos: obligatoria, gratuita, de asistencia infantil, única (un mismo método pedagógico y una sola doctrina social), coeducativa, integral, vitalista, progresiva,

³² El modelo fue un acuerdo firmado con el gobierno de Chihuahua en 1933, según el cual la SEP se haría cargo de la educación primaria en el estado: las escuelas (urbanas, semiurbanas y rurales, estatales y federales) serían manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el estado, seguirían los programas y métodos de la SEP, que también designaría a los maestros; el gobierno del estado suprimiría su propia Dirección General y sus inspecciones de educación primaria y aumentaría los recursos destinados a la educación primaria (Loyo, 1998: 124-125).

científica, desfanatizante, orientadora, de trabajo, cooperativista, emancipadora y mexicana (Poder Ejecutivo Federal, 1941).³³

El principio igualitario que se introdujo con el liberalismo en la educación pública (al plantearse ésta como derecho universal de los individuos, objeto de la acción libre de una profesión, que además debería hacer a un lado las concepciones religiosas tradicionales estructuradas alrededor de un principio jerárquico de organización social) se articuló, en distintos momentos, con diferentes cuerpos ideológicos: positivismo, populismo, indigenismo, nacionalismo y socialismo. En este último caso, la visión de los derechos individuales aparece subordinada a los derechos sociales: el individuo sólo tiene sentido en la comunidad, en la acción colectiva organizada, idea que daría paso a nuevos esquemas corporativos. Así, en los treinta comienza la historia del federalismo centralizador y corporativo, en el que el nacionalismo y el presidencialismo fortalecieron el orden federal por sobre el estatal, interfiriendo con la idea de un federalismo cooperativo (Carmagnani, 1993: 414-415).³⁴

Muchos maestros se convirtieron en importantes organizadores sociales, vinculados a la organización de los obreros y los campesinos, que pronto daría lugar a la integración corporativa de los sectores a la nueva versión del partido de Estado, el Partido de la Revolución Mexicana. Años más tarde, la propia representación sindical de los maestros sería subordinada a este partido.

Los maestros rurales, siendo agentes del poder federal, con un proyecto modernizador extraño a la tradición de las comunidades locales, fueron labrándose un importante papel de líderes sociales, y a partir de su inserción en la estructura burocrática obtuvieron el control de la gestión educativa, recursos ambos que a la postre serían capitalizados por la organización sindical que, con base en su

³³ Hay estudios que han mostrado las confusiones que la educación socialista originó en la opinión pública nacional de la época (cf. Lerner, 1984).

³⁴ Para Carmagnani, esta centralización no fue, sin embargo, unidireccional, ya que en la medida en que se centralizaban competencias en el ejecutivo federal, los estados expandían su poder a través de las subvenciones federales y de diversas prácticas de compromiso con él negociadas; de tal manera que el principio federal se vería reformulado, hacia 1940-1950, en torno al establecimiento de dos esferas de poderes asociados que darían vida a una esfera *mixta*: "los estados conservan poderes residuales, los no absorbidos por la federación, y desarrollan nuevos poderes a partir del nuevo contexto político y de las finanzas federales" (Carmagnani, 1993: 415-416).

representación a nivel nacional, lograría un importante papel como grupo de presión en el sistema político mexicano.

Al promulgarse en 1939 la ley orgánica reglamentaria del artículo 3º, ésta dio un nuevo impulso a la centralización educativa al estipular, en el artículo 90 de su capítulo XVIII, que el ejecutivo federal *podría* celebrar convenios de unificación y coordinación con los gobiernos de los estados en los que la SEP asumiría la dirección técnica del servicio educativo, en tanto la dirección administrativa sería asunto a tratar entre ellos; también, las partidas presupuestales de los estados y los ayuntamientos destinadas a la educación serían fijadas en común acuerdo con la SEP. El carácter aparentemente voluntario de estos convenios se disipaba en el capítulo siguiente, artículo 3º, al fijarse un plazo de seis meses para que los convenios quedaran firmados. No obstante, el secretario de Educación, Gonzalo Vázquez Vela, quien antes se había opuesto —como gobernador de Veracruz— a la federalización educativa, emprendió la centralización educativa de forma moderada y conciliadora, sin recurrir a un formato único, sino, como antes, de acuerdo a las condiciones particulares de cada estado (Loyo, 1998: 131-133).

Tres años más tarde, en 1942, una nueva *Ley Orgánica de Educación Pública* fortaleció a la Federación otorgándole la facultad de formular los planes, programas y métodos de enseñanza para todo el país, además de que le confirió la dirección técnica de los planteles e instituciones educativas establecidas y sostenidas por los gobiernos estatales (Latapi y Ulloa, 2000: 31).

El magisterio federal tuvo en estos años un papel fundamental en el desarrollo de la federalización centralizadora: ésta fue sostenida como bandera a fin de terminar con las desigualdades económicas del magisterio y ligada a las demandas de homologación de sueldos, puntualidad en los pagos, cabalidad de los mismos, igualdad de derechos e inamovilidad en el trabajo. Por lo mismo, la federalización estuvo estrechamente ligada al lento proceso de unificación de los sindicatos magisteriales (Loyo, 1998: 132-133).³⁵

³⁵ En 1940, el Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) puso en marcha una "Campaña Nacional Pro Federalización de la Enseñanza", con la idea de lograr un convenio único de federalización, sin embargo, enfrentó las mismas

La centralización de la educación minó la jurisdicción local sobre la escuela, restándole autonomía. Y lo hizo presentándose como la única forma de hacer posible el acceso universal a la educación, de universalizar la escuela, de modo que esta justificación a nombre de una democratización social entró en tensión con otro significado de la democracia, como autodeterminación (Rockwell, 1998). Sin embargo, movilizó nuevas fuerzas políticas que habrían de redefinirla y redelimitar el espacio social de la escuela rural. La racionalización y la burocratización del proyecto estatal modernizador fueron resistidas con formas promovidas por la cultura local, aunque, a la larga, estas formas estatales, al hacerse rutinarias, contrarrestaron el potencial de organización colectiva generado por las escuelas rurales (Rockwell, 1994: 206).

A costa de mermar la autonomía local en la gestión de la educación, el esquema centralizado de organización político-administrativa permitió implementar por largo tiempo (casi la mitad de un siglo) las políticas educativas de los distintos gobiernos revolucionarios en todo el país. Fue importante para lograr la unidad e integración nacional; para autonomizar al sistema educativo frente a la inestabilidad política en los ámbitos estatal y local; para impulsar el cambio social; para difundir una cultura cívica básica; y para llevar la educación a grupos marginados, entre otros logros (Arnaut, 1994a: 241-242).

Factor primordial para llevar adelante estas tareas lo fue, sin duda, la organización sindical que unificaría la representación sindical de los maestros en un organismo nacional: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, surgido en 1943 —a instancias del gobierno de Manuel Ávila Camacho—, a partir de la unificación, después de varios intentos frustrados en años anteriores, de diferentes agrupaciones de maestros. La misma formación de este organismo gremial reflejó un proceso centralizador de la representación y gestión de los distintos intereses laborales y profesionales del magisterio, que se correspondió con la centralización educativa que hizo predominar la relación jurídica con la SEP como parte patronal y una legislación administrativa que le permitió el monopolio de la representación de los trabajadores federales.

resistencias que la SEP: la de gobernadores, maestros y diversas organizaciones locales (Loyo, 1998: 133).

El SNTE se convirtió entonces en una agrupación centralizada desde su misma definición estatutaria, habiendo logrado subordinar a su dirección, aun contra la resistencia de grupos locales, a una membresía que progresivamente empezó a aumentar y a dispersarse a lo largo de todo el territorio nacional.³⁶ Centralismo y verticalismo fueron los ejes de la integración de grupos profesionales y regionales que en los primeros años de existencia del sindicato disputaron el control de la estructura de representación, en defensa de sus espacios de autonomía logrados con base en la inserción en los circuitos políticos locales (Arnaut, 1992a: 23-24).

La instrumentación de las políticas educativas de los distintos gobiernos federales tuvo sustento en la acción unificadora y disciplinaria del sindicato sobre la base magisterial, a partir de los beneficios que la gestión sindical pudo ofrecerle, de manera diferenciada según el momento, a través del intercambio político: aumentos salariales, asistencia social, incremento de plazas y de categorías escalafonarias, oportunidades de formación y actualización profesional, titulación masiva y posiciones en el aparato administrativo.³⁷

Este último elemento va a ser uno de los más importantes en el control del magisterio por parte de la burocracia sindical, ya que a partir de la progresiva ocupación por parte de personal sindicalizado de puestos de mando operativo (las direcciones de escuela, supervisiones, jefaturas de sector y de zona) y de mandos medios (direcciones federales en los estados y direcciones generales en las oficinas centrales) el sindicato obtiene el control de la carrera laboral y profesional de los trabajadores (contratación, asignación, cambio de adscripción, promoción, etcétera).³⁸

³⁶ En sus orígenes, la estructura del SNTE guardaba algunos rasgos descentralizados, como la existencia de las ramas nacionales de especialidad que desaparecieron en 1960 (Arnaut, 1994b).

³⁷ Este intercambio político se dio no sólo con las autoridades de la SEP, sino con la clase política, a partir de la participación del SNTE en tareas político-electorales a favor del PRI, de donde el sindicato obtenía, también, posiciones políticas a nivel local y nacional.

³⁸ En *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa: el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988*, Ramón Reséndiz (1992a) elabora una periodización (que cubre de 1943 a 1988) en la cual presenta los principales rasgos de la organización sindical y los arreglos políticos con la SEP, los cuales incluyen diferentes grados de imbricación interburocrática en cada momento de la relación entre las burocracias de la SEP y del SNTE. Un resumen de este trabajo se encuentra en Reséndiz (1992b).

Así, hasta finales de los años setenta, en que se producen los primeros cambios en las modalidades organizativas de la SEP, el control del aparato administrativo de esta secretaría estuvo en manos de una *burocracia tradicional* (con antigüedad y experiencia en la administración, con fuertes nexos con el sindicato) a través de líneas de autoridad que conectaban, en sentido descendente, a los siguientes funcionarios: secretario, subsecretario, director general, director federal, supervisor, director, maestro. Las áreas más importantes para la operación y administración de los servicios educativos eran las direcciones generales de los distintos niveles educativos —sobre todo la Dirección General de Educación Primaria—, las cuales tenían autoridad sobre los funcionarios adscritos a su nivel educativo en los estados, de los cuales la máxima autoridad, dentro del subsistema educativo federal, la constituían los directores federales de educación de los distintos niveles educativos (Street, 1983: 242-244).

Además, con el capital político que le concedía el control del sindicato más grande del país y su inserción corporativa en el partido hegemónico (a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y, de ahí, en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, representación de uno de los sectores del Partido Revolucionario Institucional), la burocracia sindical del SNTE escenificaba otro tipo de imbricación, además de la ya apuntada; se trata de aquella por la cual los miembros de la dirigencia sindical hacían carrera política en el PRI, alcanzando muchos de los puestos de dirección del partido en los ámbitos locales, así como una cuota de puestos de representación popular en los ayuntamientos y congresos locales, e incluso en el congreso federal.³⁹

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se convertiría, pues, en un importante factor de poder al interior de la administración pública en el ramo educativo, llegando a la postre a representar un problema para la gobernabilidad del sistema, a través de la imbricación (superposición y amalgama) de las estructuras burocrático-sindicales y burocrático-estatales —del ramo educativo, en este caso, y a partir de la ocupación de puestos de dirección por personal de base sindicalizado—, y

³⁹ La forma en que esta situación se ha modificado a partir del proceso de cambio político vivido en los últimos años en el país es analizada por Muñoz (2000).

controlando así monopólicamente la gestión institucional del sistema educativo con un fundamento de legitimidad en su saber profesional y en la racionalidad de las instancias institucionales.

Los límites del modelo centralizado y los primeros intentos de cambio

La magnitud alcanzada por el sistema de educación pública bajo el esquema centralizado finalmente produciría en él deformaciones y rigideces que repercutieron en la calidad de la educación ofrecida: ineficiencia administrativa y falta de racionalidad en la utilización de los recursos; escasa capacidad de cambio e innovación; desestímulo a la acción educativa de los estados y a la participación de la sociedad en los problemas de la educación pública; limitados márgenes para disponer del presupuesto, y pérdida de control de las autoridades educativas sobre el personal, ante la creciente influencia sindical (Arnaut, 1992a: 8-9).

Todo esto conformó un serio problema de gobernabilidad en el aparato institucional de la SEP,⁴⁰ que llevó a la búsqueda de nuevas opciones para la estructura organizativa de la educación pública en el país. Fue así que empezaron a diseñarse los primeros proyectos reestructuradores: el más temprano, en 1958 —al calor de la lucha del *Movimiento Revolucionario del Magisterio*—, fue finalmente cancelado a raíz del conflicto suscitado por la aparición de los libros de texto gratuito; algunos años después, en 1970, una nueva propuesta, tardía de acuerdo a los tiempos sexenales, fue igualmente abandonada. Ambos proyectos planteaban una desconcentración de la estructura administrativa de la SEP y el debilitamiento de la influencia sindical mediante la conversión del personal directivo en personal de confianza (Arnaut, 1992a: 9-11).

⁴⁰ La expansión centralizada de los servicios educativos federales también fue generando un problema de gobernabilidad en la organización sindical. Como explica Alberto Arnaut:

A lo largo de la historia las autoridades educativas poco a poco perdieron contacto con la realidad de cientos de miles de maestros de primaria y secundaria, mientras el sindicato afianzaba su control e influencia en el magisterio y el aparato administrativo de la secretaría de Educación. Después fue la dirección nacional del SNTE, particularmente su grupo hegemónico, el que tendía a perder contacto con sus agremiados, a favor de sus grupos regionales y profesionales y de sus diversas fracciones internas y de los grupos opositores de izquierda (Arnaut, 1992a: 25).



Lo que estaba en juego, pues, para la burocracia del sector educativo, era la posibilidad de recuperar su capacidad de dirección del proceso técnico y administrativo de la educación, debilitando el poderío sindical, pero sin perder el control de los maestros que el sindicato ejercía; mientras que para la burocracia sindical, conservar su imbricación en los espacios político-institucionales de la SEP era fundamental para preservar los términos de un intercambio político que le eran favorables. La oposición sindical a estos primeros intentos reestructuradores no se dio de manera unificada, ni tan beligerante, como lo sería años después; hay que considerar que en aquellos casos se enfrentaron a lo que era aún proyecto, mientras que más adelante lo harían a políticas en acto (Arnaut, 1992a: 29).

El impulso desconcentrador sería retomado por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, que ya en 1973 echó a andar la instalación de unidades administrativas al interior de la República Mexicana, dividida en nueve regiones. Se crearon así nueve Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 31 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) en las capitales de los estados, a las cuales se transfirieron algunas facultades de las dependencias centrales (como la captación de información y los trámites escalafonarios), pero ciertamente no las más importantes ni las que comprometían al mayor número de trabajadores. De esta forma se preservó la estructura básica de la SEP y sus principales líneas de autoridad, que sostenían a las Direcciones Federales de Educación como las máximas autoridades de la SEP en los estados, en conexión con las Direcciones Generales a nivel central, a su vez subordinadas a la Oficialía Mayor, instancias todas bajo el control de la burocracia tradicional ligada al SNTE (Arnaut: 1992a: 13-14).

Las USEDES y SUBSEDES tuvieron una vida efímera, al sufrir el abandono de las políticas reestructuradoras en un momento en que se aceleró la expansión educativa y ante el apoyo gubernamental a la facción sindical que acababa de instalarse en el control de la dirección del SNTE: Vanguardia Revolucionaria, encabezada por Carlos Jonguitud, quien lograría constituir una estructura sindical paralela, reforzando el verticalismo y el centralismo del SNTE y volviéndolo intolerante y cerrado a la participación de diferentes corrientes y facciones magisteriales.

Durante los años setenta el SNTE refuerza su papel como grupo de presión y aumenta el número e importancia de sus posiciones políticas y administrativas, con lo

que su participación en la orientación de la educación pública se hace mayor. Como baluarte del nacionalismo revolucionario, defenderá el esquema de expansión centralizada de la SEP, en que sustentaba, a través del uso clientelar de los recursos político-administrativos institucionales, su poder de gestión y control al interior del sindicato.

Es en este contexto que el SNTE empieza a tener una doble significación para el grupo en el poder. Nos dice Alberto Arnaut:

Por una parte, aparece como un poderoso y omnipresente grupo de presión, que tiende a bloquear el cambio y sin cuyo apoyo es casi imposible realizar cualquier política educativa. Por la otra, el sindicato es un aliado esencial del régimen en la movilización del consenso y ahora en la movilización electoral en favor del gobierno, del PRI y sus candidatos en todos los niveles de gobierno.

[...] El lugar que ocupa el SNTE en el sistema político mexicano lo podemos resumir en una paradoja: políticamente es funcional para el régimen pero disfuncional para la SEP (Arnaud, 1992a: 19).

La política de desconcentración de la educación

A partir de la presidencia de José López Portillo, la política educativa oficial empieza a privilegiar el aspecto de la calidad por sobre el del crecimiento de los servicios educativos. Pero no es éste el único cambio, en realidad, éste formaba parte de un proyecto político más amplio que se planteaba —otra vez— la modernización del país; un proyecto en el que el sustento de legitimidad estatal no se encontraba tanto en la oferta de bienes y servicios asistenciales, como en la eficacia y eficiencia del aparato estatal en la promoción del desarrollo económico, político y social; de ahí entonces los cambios administrativos que promovió la fracción modernizante, reformista o tecnocrática que empezó a desplazar a la burocracia política tradicional.⁴¹

⁴¹ Desde el sexenio de gobierno de Luis Echeverría empezó a insertarse en los mandos de la SEP personal con perfiles profesionales distintos al normalista y sin los lazos tradicionales con el SNTE. Sin embargo, no será hasta el gobierno de José López Portillo que empiecen a tomar importancia como grupo y a desplazar a los cuadros normalistas. El proceso por el cual la tecnocracia fue desplazando a la burocracia política tradicional en el ámbito de la SEP se encuentra ampliamente estudiado por Miranda (1992a). Un resumen del mismo trabajo se tiene en Miranda (1992b). Trabajos previos que analizan la desconcentración de la SEP como parte de este proceso son: Weiss (1987) y Street (1984 y 1983).

La búsqueda de la racionalidad administrativa en el sector educativo, conducida por Fernando Solana como secretario de Educación Pública, implicaba grandes desafíos: 1) regular el crecimiento del sistema educativo y la utilización de los recursos, para lo cual se fortalecieron las áreas de planeación, dejando a ellas el control de los proyectos y la asignación de recursos a través de la programación por proyectos; y 2) reformar las modalidades de funcionamiento del sistema en pro de la recuperación de la capacidad de dirección de la SEP y de su control técnico y administrativo del magisterio en servicio, perdidos a manos del SNTE. Para ello se emprendió la desconcentración administrativa de la SEP.

Así, en 1978, a partir de la distinción entre funciones operativas y normativas, se establecen Delegaciones Generales de la SEP en cada uno de los estados de la República, a las que se delega facultades para administrar los servicios de educación básica, la programación y ejercicio del presupuesto, la microplaneación, el control escolar, la adquisición y contratación de servicios, y la gestión de trámites del personal docente (contratación y pago) (De los Reyes, 1986: 162-163).⁴² Las delegaciones, pues, sustituyeron a las direcciones generales en sus principales funciones.

El delegado estatal, en calidad de personal de confianza designado por el secretario de Educación, sería la máxima autoridad educativa en los estados por lo que concernía al subsistema educativo federal, quedando subordinados a él los directores de educación federal. Al establecerse la línea de autoridad de forma directa del secretario al delegado estatal, se cortó la relación de las direcciones generales con el personal foráneo de la secretaria, quedando éstas con la función normativa a nivel federal y reduciéndose sus atribuciones operativas a los servicios correspondientes al Distrito Federal, con lo que obviamente se veía debilitado su poder. De la misma manera, al concederse a las delegaciones atribuciones de presupuestación, en relación directa con la Subsecretaría de Planeación, la Oficialía Mayor vio también reducido su poder al limitarse al ejercicio del presupuesto (Street, 1983: 245-249).

⁴² Posteriormente les fueron sumadas otras funciones operativas, como servicios asistenciales, extensión educativa y supervisión escolar (Street, 1984: 16).

Para profundizar el proceso de desconcentración, se instalaron también Departamentos de Servicios Regionales, que operarían las mismas funciones que las delegaciones en demarcaciones territoriales más acotadas. Sin embargo, estas unidades administrativas enfrentaron muchas dificultades para su funcionamiento: tanto la resistencia de los directores federales a delegar sus funciones, como el desconocimiento *de facto* de estas instancias por parte de los supervisores, que se negaron a mantener relación con ellas, dirigiéndose directamente a las direcciones federales (Street, 1984: 19).

A partir de los anteriores cambios organizativos se logra disminuir el poder de las áreas centrales dominadas por la burocracia tradicional y el SNTE, en favor del grupo tecnocrático. En los estados, la SEP recupera (transitoriamente) las estructuras de nivel intermedio, pero, en cambio, no logra avanzar al nivel de los mandos operativos. Si bien la subordinación jerárquica de los directores federales permitió a las delegaciones el mejor acopio de información para la planeación y la detección de anomalías en la operación de los servicios, no se logró alterar la línea de autoridad que vinculaba a los supervisores con los directores federales, con lo cual se dejaron intactos los medios y mecanismos con que éstos efectuaban el control de la base magisterial.

Nota característica de este proceso desconcentrador fue su ejecución sorpresiva, *de facto*, vía decretos, acuerdos y reglamentos, sin atender a la negociación con el SNTE, lo cual se facilitó por tratarse de un proyecto que no rebasaba los ámbitos institucionales internos de la SEP y, por tanto, no involucraba a actores externos con los que fuera necesario llegar a acuerdos previos a su implementación (Arnaut, 1992a: 16).

El SNTE respondió también por la vía de los hechos, obstruyendo en la práctica la realización del proyecto: el sabotaje y la movilización magisterial fueron sus principales vías. Para el sindicato magisterial, la reestructuración de la SEP representaba una amenaza a su poder basado en una estructura organizativa y un esquema de negociación centralizados, no obstante que en ese momento no se habló de una descentralización de las relaciones laborales del magisterio.

El proyecto de desconcentración educativa no pudo, pues, realizarse completamente. No obstante ello, tuvo logros fundamentales para la burocracia modernizadora: le permitió una penetración mayor en los ámbitos regionales con personal ajeno al SNTE, mejorando la eficiencia y articulación de las estructuras administrativas intermedias, además de ver reforzada su capacidad normativa, que permaneció centralizada.

El balance en cuanto a la disminución de la influencia del SNTE en el aparato administrativo no fue tan favorable para la SEP. La pugna política local por controlar las nuevas posiciones de autoridad condujo a una alta rotación de delegados, debido sobre todo a la presión sindical. Poco a poco el SNTE llegaría a controlar algunas delegaciones en un proceso de pérdida y recuperación parcial de espacios de imbricación.

La desconcentración de la SEP fue así un proyecto inconcluso que, sin embargo, dejó sentadas ya las bases (en infraestructura, en equipo técnico y administrativo) para continuarlo en mejores oportunidades.

La política de descentralización de la educación

Al arribo de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República en 1982, el proyecto de reestructuración administrativa de la educación pública se torna más radical y también más complejo y difícil de implementar. En el marco de una Reforma Administrativa amplia, se plantea ya no una *desconcentración de la SEP*, sino una *descentralización —política— de la educación*, esto es, se trata ahora de transferir la responsabilidad de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos de los estados, tanto en los aspectos operativo y administrativo, como en el laboral, conservando para la SEP las funciones rectoras y de evaluación.⁴³

El cambio representaba, entonces, no una redefinición administrativa interna en la SEP, sino una redistribución de atribuciones entre poderes soberanos, es decir, una modificación del régimen político. El nuevo secretario de Educación Pública,

⁴³ Estos son, en términos generales, los términos del proceso de federalización que se produciría a partir de 1992, lo que significa que el proyecto sólo lograría ser aplicado diez años más tarde.

Jesús Reyes Heróles, traería a colación, de nueva cuenta, como a inicios del siglo XX, el principio federal de gobierno, para impulsar ahora un proyecto de descentralización que incrementara la responsabilidad de la sociedad y los gobiernos locales en la educación pública. Así, en agosto de 1983 cada Delegación General cambia su denominación por la de *Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar*.

Al involucrar en esta ocasión a actores externos al ámbito educativo federal (gobiernos locales, secciones sindicales foráneas, burocracias estatales e incluso sindicatos estatales independientes), la política de descentralización, anunciada desde la toma de posesión del nuevo presidente, tendría que ser negociada en diversos frentes, por lo que sus avances fueron lentos. Tales negociaciones moderaron el proyecto original: lo que había sido un proyecto de descentralización acabó en la firma, en marzo de 1984, de *Acuerdos de Coordinación* entre la federación y los estados para la prestación del servicio educativo.

De acuerdo a los términos de estos convenios, se establecería en cada estado un organismo denominado *Servicios Coordinados de Educación Pública*, que integraría, en cada caso, a las estructuras administrativas federal y estatal, al mando de un solo titular nombrado de manera conjunta por la SEP y el gobierno local, respetando el régimen jurídico y administrativo previos en cada ámbito —federal y estatal—, pero bajo la normatividad de la SEP (con facultades de control, supervisión y evaluación); los recursos administrativos serían entregados en administración por la federación a los estados. Se hizo explícito también que los derechos laborales, individuales y colectivos, adquiridos por los trabajadores de ambos sostenimientos administrativos serían respetados y, sobre todo, que no cambiaría su relación laboral previa, es decir, los trabajadores federales seguirían laborando para la SEP, por lo que se conservaban también las Comisiones Mixtas de Escalafón y Cambios (De los Reyes, 1986: 165-169).

Varios factores se conjugaron para que la política descentralizadora fuera moderándose con el tiempo: en principio, el juego político entre los diversos actores —las burocracias de educación federal y estatales, las burocracias sindical central y seccionales, los sindicatos estatales, así como los gobiernos locales—, que de acuerdo a su fuerza e intereses fueron moldeando la ejecución de la política; pero también, el fallecimiento del secretario de Educación (que restó impulso a la política) y

el nombramiento de Miguel González Avelar como titular del ramo, quien al poco tiempo tendría que cuidar su desempeño al frente de la Secretaría al ser considerado entre los posibles candidatos a la Presidencia de la República; esto mismo hizo que el trato con el SNTE fuera más precavido, dada la importancia de las tareas político-electorales que el sindicato solía cumplir para el partido hegemónico. Un factor más lo constituyó la mayor fuerza que fue cobrando la disidencia magisterial, lo cual reforzó la tradicional alianza entre autoridades educativas y burocracia sindical tratando de lograr un equilibrio de fuerzas.

En términos administrativos, y como resultado de los distintos conflictos y negociaciones suscitados, la descentralización quedaría como una promesa no cumplida, dejando sin afectar los aspectos sustantivos de la relación con el magisterio: la relación laboral, los sistemas de reclutamiento, la movilidad escalafonaria y los cambios de adscripción. Lo más que se pudo alcanzar fue la coordinación entre la federación y los estados en la prestación de los servicios de educación básica y normal, y esto de manera sumamente desigual entre las entidades federativas.

No obstante, los cambios implementados desde el inicio del impulso reestructurador lograron afectar las relaciones entre la SEP y el SNTE: se cambió la relación entre los actores tradicionales al reconstituirse las líneas de autoridad, debilitando a la burocracia tradicional y al poder sindical en los niveles más altos, en grados desiguales en los niveles intermedios y de forma precaria en los niveles operativos.

Al mismo tiempo, ante condiciones salariales más o menos homogéneas entre el magisterio y la estrechez de la pirámide profesional —factores ambos que restan dinamismo a la movilidad profesional y económica de los maestros—, la creación de nuevos puestos, aun siendo de confianza, amplió las expectativas de hacer carrera administrativa en el magisterio. De hecho, el sindicato logró que en varios casos los titulares de los Servicios Coordinados de Educación Pública fueran vanguardistas o profesores afines a ellos.

Por otra parte, se crearon nuevos espacios institucionales que ampliaron el juego político a nivel local. Tanto en la SEP como en el SNTE se dinamizaron sus

segmentos regionales y se flexibilizaron los lazos con sus respectivos centros. En el SNTE las direcciones seccionales y delegacionales ampliaron su capacidad de gestión sindical directa y terminal, es decir, ya no fueron sólo canalizadores de los asuntos de sus representados a las oficinas centrales (Arnaut, 1992a: 23). Lo significativo es que el hecho se dio a pesar de la estructura formal centralizada del sindicato,⁴⁴ aunque sí, en cambio, en congruencia con la enorme expansión de su membresía, misma que también se había diferenciado territorial, profesional e institucionalmente. Los cambios organizativos en la SEP vinieron entonces a liberar una tensión que la estructura vertical y centralizada del SNTE, con Vanguardia Revolucionaria a la cabeza, producía en las secciones sindicales con mejor posición en los escenarios políticos locales, pero también a evidenciar el desgaste de la estructura organizativa del sindicato:

El establecimiento de unidades administrativas en los estados creó una nueva arena política que se abrió a la participación de nuevos actores políticos en la educación, sobre todo a nivel local (nuevas autoridades de la SEP, gobiernos locales). Para la SEP, además, los esfuerzos descentralizadores desplegados entre 1982 y 1988 representaron una ampliación de su margen de acción, que alcanzó no sólo el nivel de la coordinación con los servicios educativos estatales, sino su cada vez mayor involucramiento en éstos.

El SNTE defendió siempre la estructura centralizada de la SEP a nombre de la integridad del sindicato, la defensa de los derechos laborales de sus miembros y un proyecto político-educativo tradicional. Sin embargo, supo adaptarse a los cambios sin perder sus medios y mecanismos de gestión y control sindical. Resulta un poco más difícil de comprender la posición adoptada por la disidencia sindical, agrupada en torno a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que cerró filas con la burocracia sindical en la resistencia a la descentralización, bajo los mismos argumentos. Al parecer, estaba presente en la CNTE una tensión distinta: el interés de

⁴⁴ Vanguardia Revolucionaria había reforzado su poder en el SNTE con algunos cambios en el Reglamento de Asambleas, a fin de hacer más dependientes a las secciones y delegaciones respecto al Comité Ejecutivo Nacional. Del mismo modo, para evitar el fortalecimiento de otras instancias frente al secretario general, promovió cambios estatutarios a partir de los cuales se dividió la Secretaría de Organización en ocho fragmentos con jurisdicción regional, mientras la Secretaría de Trabajo y Conflictos quedó dividida en cinco, una por cada nivel y modalidad educativa (Arnaut, 1992a: 28).

algunas de sus corrientes internas en aprovechar la estructura centralizada del sistema educativo nacional y del sindicato magisterial para expandir su influencia y tener la posibilidad de acceder a la dirección nacional del gremio, esto a pesar del origen y perfil descentralizado de la misma Coordinadora (Arnaut, 1992a: 31-34).

La descentralización siguió siendo una tarea pendiente, trabada en la lógica corporativa del régimen y en el intercambio político potenciado por la imbricación de las burocracias sindical y educativa, en una especie de conciliación interburocrática⁴⁵ con concesiones mutuas.

La política de federalización de la educación básica y normal

Al asumir Carlos Salinas de Gortari la Presidencia de la República, el proyecto de modernización del país se consolida y profundiza, haciendo realidad la reforma del Estado como un proceso de desestructuración de la forma de Estado asistencial cimentado en el viejo pacto social corporativo y el intervencionismo estatal para hacer frente, con un nuevo modelo de acumulación basado en la privatización y la apertura comercial y financiera, a los cambios de un contexto internacional marcado por la globalización de las economías. Este proceso sería conducido por una fracción tecnocrática que buscaría racionalizar la gestión pública, autonomizando a la clase política de la presión de relaciones corporativas.⁴⁶ En el ámbito educativo esto significaba la continuidad con las políticas del sexenio anterior, en un nuevo intento de construir de un aparato técnico-administrativo eficiente, librado de las presiones corporativas del SNTE y con una nueva orientación de la educación, centrada en la calidad.⁴⁷

⁴⁵ El término es de Ramón Reséndiz (1992a: 137).

⁴⁶ En palabras de Carlos Salinas de Gortari, a fin de ampliar la vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población sería necesario "propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el gobierno y los sectores" (Salinas, 1990: 14).

⁴⁷ Entre las principales acciones emprendidas para avanzar en la implantación de una nueva lógica político-administrativa estuvo la promoción de la elaboración de los Planes Estatales de Modernización Educativa (con la participación conjunta de los subsistemas federal y estatal) que permitieron a la SEP un control central de la planeación regional. Al mismo tiempo, se emprendió una línea de innovación en el terreno pedagógico, con un proyecto educativo (el *Nuevo Modelo Educativo*) poco claro y articulado según algunos, pero cuyas orientaciones fundamentales

Desde el *Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994*, se retoma el proyecto radical de descentralización de la educación básica y normal, activando un proceso que había quedado estancado desde 1986, aproximadamente. Sin embargo, el arranque no pudo ser inmediato. Los primeros tres años del gobierno salinista fueron de intensa negociación con el sindicato; negociación encabezada, al frente de la SEP, por un político de línea dura: el ex secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, con quien el SNTE mantuvo una rispida relación, sobre todo después de que la prensa sacó a la luz pública un proyecto de descentralización educativa que, al descentralizar las relaciones laborales de los trabajadores de la educación, conllevaría, aun cuando estaba prevista la resistencia unificada de sus corrientes y fracciones, a la fragmentación del SNTE (*cf. Proceso*, 5 de febrero de 1990: 17-21).

El proyecto de descentralización tuvo que esperar, además, para su implementación, un contexto político de mayor certidumbre. La reforma requeriría de una sanción jurídica que, ante la reciente pérdida —por primera vez en su historia— por parte del partido gobernante de la mayoría calificada en el Congreso, sería difícil de conseguir; asimismo, la proximidad de las elecciones federales de 1991, en que el PRI intentaría recuperar las posiciones perdidas en 1988, recomendaba no perder al SNTE como aliado político (Arnaut, 1994a: 255-256).

Pero una de las razones más importantes para ese postergamiento se encontraba sin duda en el recambio que estaba viviendo el mismo SNTE. El conflicto magisterial de 1989, encabezado por la CNTE y al que se sumaron miles de maestros que durante los años ochenta habían visto caer gravemente sus ingresos, desencadenó una serie de consecuencias al interior del SNTE. La más importante, en cuanto dio origen a todas las demás, fue el derrocamiento de Vanguardia Revolucionaria como grupo hegemónico, lo que dio pie a su sustitución por un nuevo grupo —surgido de las mismas filas de Vanguardia Revolucionaria, pero que ahora rompía con ellas—, bajo el liderazgo de la profesora Elba Esther Gordillo, quien desde abril de 1989 se hizo cargo de la Secretaría General del sindicato. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del sindicato se reestructuró, incorporando incluso a dos miembros de

recuperaban los planteamientos formulados por especialistas y consensados a nivel internacional, centrados en la elevación de la calidad de la educación (Loyo, 1993: 345-349).

la oposición, y se produjo un reacomodo entre las distintas instancias de gobierno sindical, así como un cambio en la correlación de fuerzas entre las corrientes internas.

La nueva líder asumió la propuesta de modernización sindical formulada por el gobierno salinista, en el sentido de una participación propositiva y corresponsable en la prestación de los servicios públicos. Empieza así una época de protagonismo por parte del sindicato, con la intención de cambiar su imagen ante la opinión pública, y de renovación del discurso sindical, en el cual cobra centralidad, como en los primeros tiempos del sindicalismo magisterial, la preocupación por la educación como materia de trabajo. Por ello, el SNTE buscó sustento en el sector académico, para lo cual promovió la formación de la *Fundación SNTE para la Cultura del Maestro*, en calidad de *asociación solidaria del sindicato* (SNTE, Estatutos, art. 93), así como la organización de una serie de eventos de corte internacional.

Los imperativos de lograr una recomposición de las relaciones intrasindicales y de adaptarse a las nuevas condiciones del sistema político se tradujeron en una importante reforma estatutaria. En el seno de su Segundo Congreso Nacional Extraordinario, realizado en febrero de 1992, se acordó la introducción de varios elementos innovadores: el voto secreto y directo para la elección de dirigencias, proceso a ser supervisado, a todos los niveles de elección, por un Comité Nacional Electoral; el principio de representación proporcional en los órganos de dirección sindical, dando cabida a la participación de sectores disidentes, hasta entonces excluidos, ya reconocidos también como corrientes legítimas al interior del sindicato; la libertad de militancia político-partidista de los agremiados; la restricción de ocupar simultáneamente cargos en el sindicato y puestos de representación popular o partidaria; la creación del Comité Nacional de Acción Política para canalizar la participación sindical en la política nacional; en el terreno financiero, la institución de un presupuesto anual de ingresos y egresos, a ser aprobado por el Consejo Nacional, y el fortalecimiento de la contraloría para transparentar el manejo de los recursos (Benavides, 1992).

Para mantener la presencia nacional del sindicato y adecuar su estructura ante la eventualidad de la descentralización, se aumentaron las funciones de los representantes de escuela y de centro de trabajo; se amplió el Comité Ejecutivo Delegacional y se le vinculó al presupuesto seccional; se incrementaron las facultades

de los órganos colegiados y la periodicidad de sus sesiones; y, de manera fundamental, el CEN del SNTE delegó la representación laboral en los Comités Ejecutivos Seccionales, los cuales deberían ceñirse en sus negociaciones laborales a las orientaciones marcadas por el CEN, al tiempo que éste conservaba la prerrogativa de revocar a un comité seccional la facultad de representar la relación laboral respectiva "cuando en las negociaciones de contratos laborales o condiciones de trabajo, se aprecien tendencias notoriamente lesivas a los intereses y derechos de los trabajadores" (SNTE, *Estatutos*, art. 197).

Con estos pasos el SNTE avanzó en un proceso de democratización interna y aflojó los nudos de los lazos corporativos, ampliando potencialmente sus márgenes de autonomía respecto al Estado.⁴⁸ Esta restructuración interna le permitió enfrentar —negociar— en mejores condiciones el proyecto de modernización educativa que se avecinaba, contando además con una propuesta educativa —aprobada en ocasión del mismo Segundo Congreso Nacional Extraordinario— que incluía iniciativas, producto de la investigación académica, que más tarde aparecerían también en el ANMEB; entre ellas, impulsar la educación pública, la modernización de los planes, programas y contenidos de estudio, el mejoramiento de la formación y actualización de profesores, y el establecimiento de un salario profesional y de nuevos mecanismos de promoción económica, como la carrera magisterial (Loyo, 1997: 23-62).

No obstante el retraso, las condiciones para echar a andar el proceso de descentralización educativa fueron mucho más propicias con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que aquéllas con las que contaron sus predecesores. En primer lugar, porque se disponía ahora de experiencias previas, un andamiaje institucional y personal técnico integrado al ámbito estatal; aunado a esto, la recuperación económica permitiría una mayor disponibilidad de recursos. En segundo lugar, la férrea oposición del SNTE se había ido debilitando poco a poco, ante la imposibilidad de seguir sosteniendo un esquema centralista y contar con la legitimidad de la opinión pública; además, en los ámbitos locales, la medida pudo ser vista por algunos grupos sindicales como una posibilidad de reforzar posiciones propias ante los reacomodos

⁴⁸ No obstante, las reformas resultaron insuficientes a los ojos de la CNTE (cf. Martín del Campo, 1992).

en el sindicato (Arnaut, 1994a: 255-257). El cambio de secretario de Educación (Ernesto Zedillo en sustitución de Manuel Bartlett) fue también una circunstancia que permitió al SNTE variar la estrategia y entrar de lleno en la negociación.

El 18 de mayo de 1992 se firma finalmente el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* por la SEP, los gobiernos de los estados y el SNTE. La descentralización parecía esta vez avanzar sobre terreno firme al constituir el aspecto fundamental de una estrategia de reorganización del sistema educativo, bajo el argumento, sostenido ahora con mayor fuerza, de dar vigor al principio federal de organización política de la República, demanda afirmada, aun cuando con diferentes objetivos y connotaciones, por prácticamente todos los actores políticos del escenario nacional (cf. Velasco, 1999).

El ANMEB es pues la culminación de un intenso proceso de conflicto y negociación que se desarrolló a lo largo de una década. Representa para sus signantes un compromiso en dos sentidos distintos: como pacto que continúa con la tradición corporativa, con acuerdos de cúpula, excluyentes y verticales, dando un nuevo contenido a la relación federación-estados y a la alianza Estado-SNTE; y como proyecto que asume un compromiso por la modernización del país en el contexto de la globalización económica y la reforma del Estado (Loyo, 1992: 17).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

La firma del ANMEB es un punto claro de corte en el desarrollo de la educación en México. El documento deja claramente asentado que la reforma a la educación a la que da base es parte de un proyecto mayor de transformación de la sociedad y del Estado mexicano, de la relación entre ellos y entre los distintos niveles de gobierno, y de promoción de la participación social.

El texto del ANMEB sigue un esquema de argumentación común en el discurso educativo oficial: presentar un diagnóstico de la situación educativa que parte de los logros alcanzados, pero que también admite las deficiencias, para de ahí avanzar en las propuestas de solución. De esta manera, reconociendo los avances en términos de cobertura que el sistema educativo nacional ha tenido desde que la educación fue retomada como una tarea de responsabilidad principalmente federal en 1921, se

advierten serias limitaciones en la disparidad de la cobertura y en la deficiente e inadecuada calidad de la educación “para el progreso personal y social” (ANMEB, 1992).

A partir de este diagnóstico se levantan los dos compromisos básicos del Acuerdo: extender la cobertura de los servicios al menos hasta el punto en que todos los mexicanos cuenten con un nivel mínimo suficiente de preparación y elevar la calidad de la educación para que ésta sea adecuada a los requerimientos sociales e individuales. De esta suerte, en favor de la extensión de la cobertura —atendiendo sobre todo a los rezagos y las desigualdades— y la elevación de la calidad de los servicios educativos del nivel básico, el Acuerdo se firmó en los siguientes términos generales:

...en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. Dicho compromiso se expresa en continuar otorgándole a la educación la más alta prioridad en la asignación del gasto público. Se asume también el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial (ANMEB, 1992).

Así pues, el ANMEB trazó una reforma educativa profunda e integral (ver en la Tabla 1.1 una síntesis de sus tres líneas de estrategia). La reorganización del sistema educativo planteó, a su vez, dos objetivos fundamentales: la consolidación de un *auténtico federalismo educativo* y la promoción de una nueva participación social; sólo en segundo término se menciona el propósito de acabar con las ineficiencias del centralismo del sistema educativo. Con la *federalización* —que nunca se menciona como tal, sino como una redistribución de la función social educativa basada en la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno⁴⁹ en pos de fortalecer la vigencia

⁴⁹ La base jurídica de esta disposición fue la *Ley Federal de Educación* de 1973, que indicaba la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno para la prestación del servicio educativo. En su momento, esta legislación continuó la tendencia centralista al ratificar y extender al gobierno federal sus facultades en materia de planes, programas y materiales educativos; no obstante, devolvió a los estados la dirección técnica de sus propios establecimientos educativos (Latapi y Ulloa, 2000: 31).

del principio federal de organización política— se pretende una redistribución de la responsabilidad de la operación del sistema de educación básica y normal, con mayor participación de los gobiernos locales —estatales y municipales.

TABLA 1.1
LÍNEAS DE ESTRATEGIA DEL ANMEB

Reorganización del sistema educativo	Consolidación de un auténtico federalismo educativo (redistribución de las responsabilidades de los órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal)	Gobierno federal: se concentra en funciones normativas, evaluadoras y compensatorias. Gobiernos estatales: asumen la dirección técnica y administrativa de los establecimientos educativos transferidos por la federación; sustituyen a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores.
	Promoción de una nueva participación social en la educación	Creación de nuevas figuras colegiadas (Consejos) a nivel escolar y municipal, así como impulso a los Consejos Técnicos Estatales.
Reformulación de contenidos y materiales educativos	Renovación total de planes, programas y libros de texto; elaboración de programas emergentes	Redefinición de los conocimientos esenciales; mayor articulación entre los ciclos escolares; inclusión de contenidos regionales.
Revaloración social de la función magisterial	Formación inicial	Integración de un sistema de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación educativa.
	Actualización, capacitación y superación	Programa emergente para echar a andar las modificaciones en los contenidos de enseñanza, así como un programa permanente de actualización para maestros a cargo de los gobiernos estatales.
	Salario profesional	Compromiso para mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación en proporciones suficientes.
	Vivienda	Programa especial de fomento, con participación de diversos organismos.
	Carrera magisterial	Instrumentación de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo para acceder, sin cambiar de función, a niveles salariales superiores, con base en su preparación académica, su desempeño profesional y su antigüedad.
	Nuevo aprecio social del magisterio	Establecimiento de una nueva institucionalidad que estimule el buen desempeño docente a partir del otorgamiento de premios, distinciones y honores a los maestros destacados en su labor.

Fuente: Elaboración propia con base en el ANMEB (1992).

Por su parte, la *nueva participación social* sería entendida como el concurso comunitario en la resolución de los problemas y en la atención a las necesidades inmediatas en el ámbito local que propiciaría un mayor equilibrio en la participación de los actores, fortalecería la capacidad organizativa de la sociedad, combatiría el burocratismo y constituiría una “contraloría social de la educación”. Para ello se postuló la creación de nuevas figuras colegiadas: Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Educación (no se habla todavía aquí de un Consejo Nacional), como formas de apoyo horizontal entre los actores.

En cuanto a la reforma pedagógica —la correspondiente a la reformulación de contenidos y materiales educativos— se planteó una renovación total de planes, programas y libros de texto con base en una redefinición de los conocimientos esenciales, buscando que su organización se ajustara a un avance gradual y sistemático, y que permitiera una mayor articulación entre los ciclos escolares; además se planteó también como preocupación la correspondencia de los materiales educativos con las características ideosincráticas de los alumnos, por lo cual se convino la inclusión de contenidos regionales a ser propuestos por los gobiernos estatales.

Por lo que respecta a la tercer línea de estrategia, ésta retomó una demanda reiteradamente formulada por el SNTE en el sentido de revalorar socialmente la profesión docente como condición indispensable para implementar con éxito cualquier reforma educativa. La promoción de la revaloración social de la función magisterial se estructuró, como se muestra en la Tabla 1.1, en varios aspectos. Entre lo más destacable, a fin de integrar un sistema de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación educativa que evitara la dispersión en las instituciones formadoras de docentes, el gobierno federal se comprometió a establecer los lineamientos para la reforma de la educación normal, al tiempo que los gobiernos estatales se comprometieron a integrar sus propios sistemas de formación, actualización y superación permanentes, además de la operación de los planteles públicos destinados a la formación de docentes. Además de la promesa de mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación, la *Carrera magisterial* retomó una demanda concreta del SNTE en el sentido de instrumentar mecanismos de mejoramiento profesional, material y social del magisterio; esta vez, el mecanismo de

promoción, de acuerdo a su carácter horizontal, no implicaría la operación de mecanismos escalafonarios que se encontraban limitados a la disponibilidad de plazas.

Como condición indispensable para el desarrollo de estas líneas estratégicas, los gobiernos asumieron el compromiso de destinar recursos crecientes a la educación, de manera que el gasto educativo, tanto estatal como federal, fuera también creciente con relación al Producto Interno Bruto. Además, para combatir y evitar desigualdades regionales, el Ejecutivo Federal se comprometió también a ejercer funciones compensatorias en apoyo a las entidades federativas con una problemática educativa mayor.

Federalización y federalismo educativo

La *federalización* comprendió la transferencia por parte del Ejecutivo federal a los gobiernos estatales de la dirección de los establecimientos públicos de educación preescolar, primaria, secundaria y normal,⁵⁰ con todos sus elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros para su operación. Si bien esta política es, como decíamos antes, una continuación del proyecto radical de descentralización educativa de Reyes Heróles, muestra también rasgos peculiares que es importante subrayar, particularmente en el cambio de relación que propicia entre sus actores, y que pueden rastrearse a partir de los convenios que de manera simultánea a la firma del ANMEB signaron, por una parte, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada estado de la República, y por otra, cada Ejecutivo estatal y el SNTE.

Por medio del convenio signado entre el Ejecutivo Federal y cada uno de los Ejecutivos estatales, la Federación se compromete —a través de la SEP— a asegurar el carácter nacional de la educación, vigilar el cumplimiento de la legislación federal respectiva y seguir desempeñando funciones normativas como el diseño de planes y

⁵⁰ También son objeto de esta transferencia los establecimientos de educación especial, entre los que se incluyen los de educación inicial, indígena, física y las misiones culturales. Las escuelas y establecimientos particulares con reconocimiento de validez oficial expedido hasta la fecha por la federación pasan también a formar parte del sistema educativo estatal correspondiente.

programas de estudio, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuito y el establecimiento de procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; así como a brindar la asesoría técnica, administrativa o de cualquier índole que requiera el mejoramiento de los sistemas educativos estatales.⁵¹ Además de transferir a los estados los recursos suficientes (condicionados al Presupuesto de Egresos de la Federación) para la conducción y operación de los sistemas de educación básica y normal —sin dejar de concurrir a la organización y sostenimiento de estos servicios—, la Federación se compromete a la dirección y operación de programas compensatorios tendientes a subsanar las desigualdades regionales.

Por su parte, cada gobierno estatal convino en adoptar las medidas necesarias —ya sea de carácter jurídico, administrativo o técnico— para cumplir las obligaciones contraídas. Los establecimientos de educación básica y normal se recibieron con el compromiso de “mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar su cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que, en ejercicio de sus atribuciones, expida el Ejecutivo Federal”.⁵² Con ello, cada uno de los gobiernos de los estados asumió, en sustitución de la SEP, las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación que de esa forma se integraron al sistema educativo estatal; no obstante, el gobierno federal conservó una responsabilidad solidaria con los gobiernos estatales por las relaciones laborales de los trabajadores docentes y no docentes transferidos.

La redistribución de la función educativa pretendió una participación más activa y comprometida por parte de los municipios, encargándolos del mantenimiento y equipamiento de las escuelas de su jurisdicción con los recursos que para ello recibirían del gobierno federal, a través del gobierno estatal. Hay que hacer notar que

⁵¹ De hecho, el convenio contemplaba el apoyo administrativo de la SEP a los estados por un periodo de seis meses para el pago de salarios y prestaciones, así como para las retenciones de seguridad social de los trabajadores transferidos. Al término de este periodo de transición se concluyó definitivamente la transferencia, con el traspaso final de los bienes muebles e inmuebles así como del personal con que se brindó este apoyo en cada estado. Cf. las actas con que se concluye la transferencia de los servicios educativos en cada estado.

⁵² Cf. cada uno de los convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados de la República —todos en los mismos términos—, en los cuales se pactan las medidas que instrumentan las estrategias contempladas en el ANMEB.

si bien éstas son las funciones que explícitamente le concede el convenio citado, la propia *Ley General de Educación* (de 1993) se encargaría más tarde de dotar a los municipios con atribuciones más amplias, en función del principio de concurrencia.

Podríamos decir que la *federalización* —como *descentralización*— es un proceso que concluyó con las transferencias realizadas, que tuvieron recepción en la mayoría de los estados por parte de organismos descentralizados de las propias instituciones estatales de educación.⁵³ El reto siguiente fue emprender la construcción del *nuevo federalismo educativo* a partir de la reorganización de los sistemas educativos estatales y su integración en un nuevo sistema educativo nacional a partir de la redefinición de las atribuciones de los distintos órdenes de gobierno en la dirección y operación del servicio educativo.

El federalismo educativo sostenido en el discurso del ANMEB no se presenta como una innovación en el principio de organización de la educación, por el contrario, remarca que no se trata sino de dar vigencia a funciones y atribuciones previstas por la ley para lograr plena concurrencia de los distintos órdenes de gobierno, aprovechando la organización política federal. Sin embargo, los términos en que se dio la definición explícita —por primera vez en la historia del sistema educativo nacional— de facultades exclusivas y concurrentes entre los órdenes de gobierno muestran claramente que la federalización que promovió el ANMEB tiene tanto un carácter descentralizador (en el plano operativo), como un carácter fuertemente centralizador (en los planos normativo y de financiamiento, principalmente), lo que de nueva cuenta viene a poner en cuestión el apego de la forma de operación del sistema educativo nacional al principio federal que, por definición, reivindica el carácter libre y soberano de las entidades federativas, lejano a la actual subordinación del orden de gobierno estatal frente al federal.

⁵³ Esto fue así en 26 casos. Hubo cinco gobiernos estatales que absorbieron directamente en 1992 los servicios transferidos por la federación: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El SNTE ante la federalización de la educación básica

Como política, la federalización de la educación básica mantiene, como hemos dicho ya, continuidad con las políticas de descentralización de sexenios anteriores; lo que en todo caso la distingue es el que se haya dado con la anuencia de su principal opositor de antaño: el SNTE. La razón fundamental que permite explicar semejante comportamiento, inconcebible apenas unos cuantos años atrás, es que no se trataba ya del mismo SNTE. Éste había sufrido un proceso de hondas transformaciones a partir de 1989 en que la movilización magisterial disidente, en su lucha por salario y democracia sindical, logra derrocar a Vanguardia Revolucionaria, grupo que por diecisiete años mantuvo la hegemonía en el sindicato y que fuera sustituido por una nueva dirigencia con necesidad de reconstruir su liderazgo sobre la base de un nuevo proyecto sindical.

En 1989, reiteramos, se produce un quiebre histórico en la trayectoria del sindicato: la movilización encabezada por la oposición sindical representada por la CNTE encontró ambiente propicio en el interés gubernamental por librarse del obstáculo que Vanguardia Revolucionaria significaba para la política de descentralización de la función educativa, logrando así no sólo derrocar al líder vitalicio, sino desencadenar profundos cambios en el sindicato.

Pero el reto fundamental para este sindicato en recomposición era el hacer frente a la política gubernamental de modernización, particularmente en su aspecto de descentralización, salvaguardando su carácter de organización nacional, dada la transferencia de las relaciones laborales a los gobiernos de los estados, que sustituyeron en cada caso a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación.

El SNTE tuvo que negociar la reforma en una situación de desventaja ante el debilitamiento de su fuerza política de antaño. Aun así, el resultado finalmente no le fue adverso. Buena parte de la explicación de este hecho puede encontrarse en el cambio de adscripción del SNTE de una estrategia de confrontación a una de concertación o negociación, de acuerdo con el nuevo modelo de sindicalismo

promovido desde la esfera gubernamental.⁵⁴ Por lo pronto, parecía haber, por parte del gobierno federal, la voluntad política para respetar la integridad nacional del SNTE.

El ANMEB plasmó el reconocimiento del SNTE, por parte de los gobiernos estatales, como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base transferidos —a pesar del traspaso de éstas de la federación a los estados—, conservando los trabajadores todos sus derechos laborales⁵⁵ y prestaciones de acuerdo a la ley (incluida la seguridad social otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y sus beneficios de vivienda). Estos mismos puntos aparecen explícitos también en el convenio que el SNTE signó con cada uno de los gobiernos estatales, el mismo 18 de mayo de 1992. En estos convenios se reconocen en todos sus términos las condiciones generales de trabajo con la SEP (federal) como propias de los organismos descentralizados que se crearían para hacerse cargo de los establecimientos transferidos, a nombre del gobierno estatal y con la titularidad de la relación laboral.

En los acuerdos SNTE-gobiernos estatales quedaron plasmados también los compromisos de establecer la carrera magisterial y vigilar el disfrute por el magisterio de un salario profesional no menor a los tres salarios mínimos. El escalafón que regiría las promociones del personal sería el regional, estableciéndose el compromiso de aplicar el Reglamento de Escalafón de la Federación en tanto se expidiera uno propio del estado; se integraría también una Comisión Mixta de Cambios Interestatales para apoyar la movilidad del magisterio. Una disposición interesante, de acuerdo a la cláusula décimo cuarta del citado convenio, es que “la creación de nuevas plazas del sistema educativo estatal se llevará a cabo de manera que se conserve la proporción existente a la fecha de entrada en vigor del presente convenio, de plazas del organismo descentralizado en relación con las del Gobierno del Estado”.

⁵⁴ Según el proyecto estatal, a los programas de reestructuración productiva y a las transformaciones operadas en el mundo del trabajo debía corresponder un nuevo modelo de organización sindical acorde a las condiciones del tránsito a la modernidad: más flexible, comprometido con la producción (o los servicios, como en este caso), propositivo y negociador (Cf. Méndez y Quiroz, 1992: 62-72).

⁵⁵ Tales derechos comprenden la organización colectiva, afiliación al sindicato, calidad de base de su nombramiento, inamovilidad, régimen salarial, jornada de trabajo, descanso semanal, vacaciones y capacitación, entre otros.

Por su parte, para mantener la presencia nacional del sindicato, la reforma de los estatutos del SNTE estableció, como ya vimos, que corresponde al CEN la representación legal del sindicato, pero que éste delega en los Comités Ejecutivos Seccionales (CES) la representación de los trabajadores de su jurisdicción, y que las negociaciones laborales seccionales deben ceñirse a las orientaciones marcadas por el CEN, al tiempo que éste mantiene la prerrogativa de revocar a un comité seccional la facultad de representar la relación laboral respectiva; se acordó además la presencia de un representante del CEN en cada entidad federativa para asesorar a los CES en las negociaciones y registrar al SNTE ante los tribunales locales de conciliación y arbitraje. Otro punto de acuerdo importante fue la elaboración de una iniciativa de Ley Federal de los Trabajadores de la Educación para salvar el vacío jurídico en que quedaban las relaciones laborales de sus agremiados, ahora como trabajadores estatales regidos por leyes federales. El CEN conservó también un elemento fundamental de su fuerza política: el control de los recursos financieros del sindicato, ya que los gobiernos de los estados descontarían a los agremiados las cuotas sindicales y las entregarían directamente al CEN.

Éstos fueron los mecanismos de control que la burocracia sindical encontró para no ver fragmentada la organización y verse convertida finalmente en una confederación de sindicatos estatales. Sólo en un punto la dirección nacional del sindicato no pudo equiparar su acción a la de las autoridades educativas: las políticas compensatorias, es decir, no hay capacidad de acciones compensatorias en el SNTE ante la desigual capacidad de las secciones sindicales para enfrentar sus respectivas negociaciones frente a los gobiernos estatales. Esta situación ha ahondado las diferencias en las condiciones laborales de los trabajadores de la educación en los estados, lo que constituye de hecho una fragmentación al interior del sindicato (Reséndiz, 1992c: 1-I y 2-I).

La tendencia observada por varios analistas del sindicalismo magisterial va en el sentido de la descentralización progresiva del SNTE. Por una parte, las dinámicas propias de su crecimiento y complejización hicieron que una amplia membresía, distribuida geográfica, profesional e institucionalmente, se agrupara en secciones sindicales cada vez más numerosas, con lo que secciones y grupos están en posición de reclamar una mayor representatividad y participación, y generar con ello problemas

de gobernabilidad sindical (Arnaut, 1999: 95-99).⁵⁶ Por otra parte, las políticas de descentralización educativa mismas han llevado al SNTe a un proceso de adaptación por el cual no sólo se da una distribución *de facto* de las tareas y atribuciones de representación y gestión sindical, sino que también estatutariamente se introdujeron los mecanismos que permitirían al sindicato flexibilizar su organización interna con vistas a la operación descentralizada de la educación básica. Así, también en el sindicato el poder central conserva capacidad de decisión y control, mientras que la operación de las actividades sindicales se realiza principalmente a nivel local, lo que de alguna manera habla de un acoplamiento organizacional entre las dos instituciones: SEP y SNTe (Loyo, 1997: 52). No obstante, la forma más idónea de tal acoplamiento entre ellas sería la federalización de la estructura de gobierno sindical; ésta se llegó a plantear en una iniciativa al interior del sindicato —propuesta por la corriente *Nuevo Sindicalismo*—, pero no alcanzó a ganar terreno por sobre el interés generalizado de conservar la estructura actual.

A lo largo de una historia de dos siglos ha sido claro el afianzamiento de la responsabilidad estatal por la función educativa en nuestro país. En los momentos en que la sociedad pudo tener una participación importante, en el ámbito local, en la gestión de los asuntos educativos se debió más a la insuficiencia de la acción estatal que a un diseño institucional que así lo contemplara. La continua pérdida de espacios de decisión de la sociedad en el ámbito de la educación pública se dio en forma paralela a la burocratización y la centralización de atribuciones en el aparato institucional de la educación que fue dando preponderancia, ya en el siglo xx, al orden federal de gobierno por sobre el orden estatal, aun bajo el principio de concurrencia y una organización política de corte federalista (que se tornó también centralizadora con un régimen presidencialista y corporativo).

La burocracia del SNTe, organización nacional centralizada también, contribuyó a y se benefició de ese centralismo, a partir de su inserción en el esquema corporativo que le permitió, a través del intercambio político, ganar posiciones en la SEP y

⁵⁶ El autor observa en ello una especie de retomo a los orígenes del sindicato: un resurgimiento de los grupos territoriales y profesionales, aunado a una mayor preocupación por los asuntos profesionales del magisterio.

estructurar una red de relaciones que ligó —imbricó— a las burocracias sindical y del ramo educativo del gobierno. Esta imbricación, que dio al SNTE buena parte del control de la gestión institucional de la educación, se convirtió en el blanco de las políticas que, a partir de diferentes proyectos descentralizadores, echó a andar la burocracia que en los ochenta arribó a la SEP con un nuevo proyecto político para la educación. Tales políticas representaron avances parciales desde la perspectiva de las autoridades educativas de recuperar la dirección técnica y administrativa de la educación básica y normal.

En la última década del siglo pasado se produjo, bajo una diferente correlación de fuerzas, un nuevo arreglo institucional producto de una descentralización política de la educación que redistribuyó las atribuciones propias de la función educativa entre los órdenes de gobierno, sin que éstos afianzaran su soberanía en este ámbito. Salvaguardados en lo general, como producto de la negociación política, intereses laborales y sindicales básicos del gremio magisterial, quedaría a la reestructuración de los sistemas educativos estatales la tarea de redefinir los espacios de influencia sindical en el aparato institucional de la educación. A uno de estos casos es al que dedicamos este trabajo, pero antes debemos hacer algunas consideraciones a un nivel más general.

CAPÍTULO 2

Los paradigmas del cambio institucional en la gestión educativa: descentralización y participación social

La crisis del modelo de desarrollo en los años ochenta obligó a muchos Estados a emprender un proceso de reforma institucional conocido precisamente como *Reforma del Estado*, que partió de una nueva forma de conceptualizar su naturaleza y papel, así como su relación con la sociedad. Surgieron entonces ideas de repliegue, retiro y racionalización del ámbito de lo público estatal y se concedió nueva importancia a los agentes privados y sociales en la determinación y puesta en marcha de las políticas (García del Castillo, 1999), dando lugar a importantes cambios en los paradigmas de gestión gubernamental.

En este capítulo queremos referirnos a dos de ellos, a saber, la descentralización y, más ampliamente, la participación social, primero en el plano de la gestión gubernamental en general y, después, en el terreno específico de la gestión de la educación, con objeto, primero, de establecer algunos conceptos, y luego, de lograr claridad en sus argumentos y propuestas básicas. Se retoman para ello diferentes planteamientos surgidos desde el campo académico, muchas de las veces con un corte teórico-normativo, pero también algunas propuestas analíticas y, otras más, críticas de tales planteamientos y experiencias. El panorama se complementa con una exposición de los significados que la convocatoria a la participación social ha tenido para algunos actores que de manera protagónica han hecho suyo el discurso de la participación: las agencias internacionales de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.

El paradigma de la descentralización

Con la crisis del modelo de Estado centralizado, la funcionalidad de las formas político-administrativas jerárquicas, verticales y piramidales es fuertemente cuestionada. Las estructuras descentralizadas —flexibles, horizontales y coordinadas en redes— son ahora favorecidas al considerarse que, en tanto permiten una toma de

decisiones más cercana al terreno, reaccionan con mayor oportunidad y capacidad de adaptación, evitan duplicaciones y admiten un mejor aprovechamiento de la división del trabajo. El énfasis está puesto en los requerimientos de eficacia y eficiencia, pero importa también la legitimidad de la distribución de la toma de decisiones. El componente democrático de la modernidad demanda que ese poder de decisión no sea prerrogativa de unos cuantos, sino que se distribuya en la mayor medida posible. Así, la descentralización, ya sea con argumentos económicos, administrativos o políticos, se ha puesto a la orden del día como parte del proceso de Reforma del Estado que se ha producido en muchos países.

Avancemos en algunas cuestiones conceptuales. Tenemos que decir, en primer lugar, que una descentralización es un *proceso* de cambio o reforma cuyo producto ha de ser, propiamente, una *condición* de descentramiento. El término tiene una connotación espacial: dispersión de un punto central, pero su empleo en el ámbito de las ciencias sociales tiene que ver con el problema de la organización y el buen gobierno: la distribución de la autoridad (poder legítimo) para la toma de decisiones, esto es, con la pregunta acerca de quién tiene el derecho a participar y a decidir, con el “cómo se reparten los poderes, las competencias o funciones entre los diferentes órganos centrales y no centrales y cómo interactúa esa pluralidad de órganos que constituyen arenas de toma de decisiones autónomas” (Nohlen, 1991b: 359).⁵⁷

Tratándose de su acepción amplia y general, que admite variantes, *descentralización* no es un concepto con significado propio, que se explique por sí mismo; su significación es siempre relacional. Enrique Cabrero se refiere a él como un “concepto relativo y contextualizado”, ya que, si consideramos que la toma de decisiones y la distribución de los recursos tiene lugar en un punto del continuo centralización-descentralización,⁵⁸ es necesario, al atender una modificación de la

⁵⁷ En ese sentido, puede referir a una distribución del poder en escala vertical que estaría mejor descrita como un distanciamiento respecto al vértice de una escala jerárquica, esto es, con una redefinición o redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno de una organización, que puede alcanzar distintos grados de profundidad.

⁵⁸ Un continuo en el que ninguno de los extremos puede llegar a realizarse plenamente sin perder su sentido. Esto es así porque una centralización completa implicaría un ente unitario y monolítico para el cual no tendría sentido hablar de un centro; mientras que una descentralización total daría lugar a su vez a una multiplicidad de organismos unitarios plenamente autónomos, de nueva cuenta sin relación con algún centro, como nuevos entes desmembrados. Aplicamos aquí una reflexión de Hannah Fenichel Pitkin (1985) sobre los conceptos de representación y autonomía.

distribución de estas atribuciones, ubicar tanto el punto de partida como el punto de llegada para poder tener una idea clara de lo que la descentralización (o en su caso, también, la centralización) ha significado para la estructura de la organización (Cabrero, 1993: 22).

En cuanto a su dinámica, resulta fundamental señalar que las tendencias hacia la centralización o la descentralización no se dan de manera excluyente, es decir, en torno a una sola alternativa dicotómica total, sino que pueden combinarse en función de distintas dimensiones y atribuciones organizativas. De ahí que puedan presentarse situaciones como las que Detlef Nolte (1991) ha incluido en el fenómeno al que llama *descentralización centralizadora*,⁵⁹ como en el caso en que, a partir de la tutoría o vigilancia sobre la inversión local, se aumenta la capacidad de conducción del gobierno central, o bien, cuando, por ejemplo, una descentralización a escala nacional da lugar a una centralización a escala local.

Tanto las definiciones como las tipologías propuestas al respecto han sido múltiples y en muchos casos se confunde el concepto más general con alguna de sus variantes. Ciñéndonos a la conceptualización ofrecida por Sergio Boisier (1991), *descentralizar* es reconocer determinadas competencias a organismos con personalidad jurídica propia, sin relación de dependencia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento (Boisier, 1991: 31), y es diferente a *desconcentrar*: "traspasar capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones —desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior— dentro de la propia organización" (*loc. cit.*). Así pues, la desconcentración no exige la creación de nuevos organismos, sino, tan sólo, atribuciones adicionales para los ya existentes, que, al convertirse en organismos desconcentrados, operan con la personalidad jurídica del ente central, sin un presupuesto propio (con los recursos que les destinan los niveles jerárquicos superiores) y se rigen con las mismas normas administrativas que las del organismo del que dependen. Como se aprecia, la diferencia principal entre desconcentrar y descentralizar se cifra en que la desconcentración tiene lugar al interior de un mismo organismo, mientras que la descentralización conforma organismos autónomos.

⁵⁹ El término se aplica bien, por las razones expuestas en el capítulo anterior, a la federalización de la educación básica y normal que se dio en nuestro país en 1992.

Enrique Cabrero (1993) ha elaborado una tipología de las políticas de descentralización según su grado de profundidad y el origen del impulso descentralizador. Establece así una matriz en la que distingue entre la desconcentración administrativa, la descentralización gubernamental y la descentralización hacia la sociedad civil, pudiendo tener cada una de éstas un origen inductivo (a partir de una política estatal) o reactivo (a partir de una demanda social). Esta tipología nos puede ser de utilidad si, sin desatender a las distinciones conceptuales de Boisier, nos permite identificar a los destinatarios de las competencias transferidas: la misma o diferente entidad administrativa o gubernamental, entidades políticas de diferente orden, la sociedad civil.

Los procesos de descentralización tienen una naturaleza dual: por un lado, un aspecto administrativo (transferencia de competencias), y por otro, un aspecto político (redistribución de poder). Aun cuando se intentara presentar los cambios como meramente administrativos, los procesos de descentralización implican una recomposición de las estructuras de poder tanto en el aspecto formal como en el informal, a partir precisamente de la redefinición de ámbitos de competencia y actividades.

La descentralización se ha presentado recientemente, con insistencia, como una solución técnica a los problemas generados por una excesiva concentración del poder de decisión en el gobierno central. Sin embargo, en este trabajo remarcamos su carácter político, en atención a un importante problema de gobernabilidad: el no permitir una distancia excesiva entre gobernantes y gobernados (al interior de cualquier organización), de manera tal que permita la comunicación y la velocidad necesaria para el flujo y la ejecución de las decisiones (Slater, 1996).

En términos de su legitimación, se dice que la democratización de las relaciones sociales puede ser el resultado de un proceso descentralizador al menos en tres sentidos: en el plano institucional, disminuye la concentración y centralización de las estructuras de gobierno; en el plano social, amplía el acceso a las decisiones por parte de la comunidad organizada, promueve la participación; y, en el plano socioeconómico, favorece una mejor asignación de los recursos estatales, priorizando

las inversiones de acuerdo a un conocimiento cercano de las necesidades locales (Nohlen, 1991a: 11-14).⁶⁰

Así pues, la argumentación en pro de la descentralización tiene básicamente dos fundamentos: la redistribución de la autoridad, por un lado, y la eficacia y la eficiencia, por el otro. Se espera que la descentralización movilice y genere recursos hasta entonces no disponibles, provenientes del ámbito local o del sector privado, a partir de un mayor compromiso derivado de una también mayor participación; asimismo, se espera que aquellos recursos con los que se cuente sean utilizados en forma más eficaz a mediano y largo plazo por un conocimiento más cercano de las necesidades locales que sea capaz de hacer empatar la oferta y la demanda.⁶¹

El paradigma de la participación social

A partir de una nueva forma de conceptualizar la relación Estado-sociedad, en tanto aquél se adelgaza y reforma sus instituciones, a ésta se le confiere un rol más activo y se le hace corresponsable de la marcha del *buen gobierno*. Esta nueva concepción de la gestión pública parte del supuesto de la existencia de una mayor exigencia ciudadana, de la emergencia de una conciencia participativa y de cierta disposición de los grupos gobernantes hacia la búsqueda de nuevos espacios de diálogo y participación en las decisiones y acciones públicas, esto es, de la intención gubernamental de incorporar organizadamente a un mayor número y tipo de participantes, aun cuando en ocasiones sólo sea con fines legitimadores.

Se considera que ante la transformación de la esencia y límites de la acción pública, y los cambios que se han dado en la sociedad (ahora más compleja, fragmentada, dinámica y demandante), la clase política ha buscado una nueva articulación con la ciudadanía, de modo que ésta participe como agente activo del desempeño público, mientras que las sociedades civiles locales han aumentado sus demandas y expresan cada vez más su voluntad de participación a través de nuevos canales institucionales, no partidarios y no gremiales, conformando una nueva esfera

⁶⁰ No obstante, si bien se ha destacado el papel democratizador que la distribución de poder hacia los niveles inferiores de una organización puede tener, también se ha señalado la posibilidad de que ésta dé lugar al reforzamiento de relaciones clientelares a escala local.

⁶¹ Jon Laughlo (1991) incluye en este mismo rubro la preocupación por la calidad de los servicios prestados.

pública. Todo ello ha dado lugar a un discurso que tiene como base el reconocimiento de la significación del punto de vista de los actores sociales para el desarrollo de las políticas públicas (Menéndez, 1998: 72).⁶²

Desde la perspectiva del *buen gobierno*, la disposición para promover la participación ciudadana es una de las dimensiones a cuidar y observar. Se dice que "un buen gobierno promueve (o al menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas" (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: 46).

La participación social o ciudadana aparece entonces de manera protagónica en el discurso político-ideológico de la época como un valor fuertemente sostenido. Por un lado, se afirma que ampliarla apunta en el sentido de la democratización de los procesos sociales. En la esfera propiamente política, como deber o como derecho, la participación se vuelve un tema central en la reconstrucción del orden simbólico democrático y en la democratización de las instituciones (Frigerio y Poggi, 1990: 72), bajo el principio de que es un elemento constitutivo de la democracia dado que "los hombres sólo pueden ser iguales y libres si participan en la determinación y gestión de los asuntos que más directamente les afectan" (Medina, 1988: 475).

Por otro lado, se afirma también que ampliar la participación social incide en el proceso de "adelgazamiento" del Estado, en el que éste redefine sus funciones, atribuciones y responsabilidades, a nombre de la eficacia y la eficiencia. A fin de cuentas, se trata, aun cuando con más énfasis en uno que en otro, de los mismos argumentos con los que se propone la descentralización, a la que suele acompañar.⁶³

Las formas básicas de participación en la vida política democrática han sido tradicionalmente, por vía directa, el desempeño de responsabilidades públicas y la militancia en un partido político, y, por vía indirecta, el ejercicio del voto. Sin embargo, los procesos de democratización han dado lugar a nuevas formas de participación

⁶² En México, este discurso se produce de manera temprana en el campo de la salud (desde principios de los setenta), no así en el campo de la educación (apenas en los noventa), como veremos en el capítulo siguiente.

⁶³ La promoción de la participación social puede ser tratada en sí misma como una política descentralizadora, como veíamos antes con Cabrero (1993).

semidirecta (como el referéndum y la iniciativa popular),⁶⁴ mecanismos de control ciudadano (audiencias públicas, auditorías, sesiones abiertas de cabildo) (García Delgado, 1997b) y otro tipo de estructuras institucionales de participación, como los comités de vecinos o las comisiones de planeación.

Esta participación puede estar promovida desde los ámbitos de gobierno o tratarse de una participación organizada autónoma, a partir de organizaciones vecinales y comunitarias, organizaciones vinculadas a partidos políticos, o bien, por representación de grupos empresariales, profesionales o de otro tipo.

Bajo la apreciación de que hoy día los partidos políticos no tienen el monopolio de la participación popular y que ésta no puede reducirse a las elecciones, el desarrollo de la democracia se considera estrechamente ligado al desarrollo de formas y procedimientos de participación popular, cuyo objetivo es “facilitar, hacer más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y posibilitar que éstos tengan más en cuenta los intereses y opiniones de aquéllos antes de tomar decisiones o de ejecutarlas” (Borja, 1987: 129).

Una serie de factores pueden ser citados en relación a la conveniencia de desarrollar mecanismos de participación política complementarios a los partidos políticos:

- El distanciamiento entre instituciones y sociedad civil a causa de la complejidad creciente de ésta y la multiplicación y especialización de las funciones de las instituciones representativas;
- La falta de representación de intereses especiales, sectoriales o territoriales a través de la representación política de los partidos políticos;
- La existencia de muchas instituciones estatales al margen de la representación popular;
- La necesidad de formas de participación para grupos sociales con menores recursos económicos, culturales o políticos (Borja, 1987: 129-130).

A diferencia de la representación política clásica, la función de la participación social es la expresión y defensa de intereses particulares legítimos de grupos sociales o

⁶⁴ No obstante, estos mecanismos han recibido críticas en razón de la dificultad de su aplicación en grupos grandes y por el hecho de que en ocasiones pueden asumir un carácter poco democrático o coercitivo (por monopolio de los líderes, presión sobre los votantes, etcétera) (Borja, 1987: 129).

regionales; pretende ir en contra, pues, de la rigidez y uniformidad de los moldes estatales, de la pesadez de la burocracia y de la insensibilidad social del Estado. La apuesta es que a partir de la participación social la política se vuelva más tolerante y realista, y se alcance a ver que "la burocracia se humaniza y los colectivos sociales participantes toman conciencia del carácter limitado de las opciones posibles y de los recursos utilizables" (Borja, 1987: 116-117).

En este contexto, la participación popular ya no se entiende como confrontación, sino como diálogo y cooperación, sin renunciar a la crítica y la reivindicación (Borja, 1987: 111). Está implícita aquí una nueva concepción de la política y la cultura democráticas: una basada en el pluralismo y el consenso, en la confrontación y la negociación (*ibidem*: 107): "Optar por la participación es aceptar la diversidad y el conflicto, es asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, significa renunciar al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia, es optar por el cambio, a veces imprevisto y sorprendente" (*ibidem*: 116).

El compromiso con la participación social exige abrir cauces de intervención a grupos diversos, y hasta opuestos, en el marco de estructuras también diversas y flexibles (Borja, 1987: 117). Así, la participación ciudadana volvería al Estado más transparente y más próximo, pero también, por la incorporación de grupos, intereses sociales y valores culturales distintos, más abierto al cambio y más vulnerable a las presiones sociales (*ibidem*: 116-117).

Es por ello que algunos autores han reflexionado la cuestión de la participación social en relación al problema de la *governabilidad*, esto es, en torno a la capacidad de gobernar, tanto en la dimensión de la eficacia administrativa como en la capacidad de generar legitimidad y consenso a la actuación gubernamental (Ziccardi, 1995a). Se afirma que hoy día es difícilmente posible mantener espacios de gobernabilidad sin la incorporación de niveles importantes de participación social, pero al mismo tiempo, en función de esa misma gobernabilidad, se sugiere integrar la participación social a la gestión pública sólo hasta un punto de equilibrio que permita al gobierno en turno mantener la capacidad de regulación de esa participación, generar los arreglos institucionales necesarios, y ser capaz de integrar la pluralidad de orientaciones en un proyecto consistente (Cabrero, 1999b: 82).

Así pues, las decisiones sobre los niveles de participación social admitidos, las modalidades de la misma y sus mecanismos de regulación son decisiones estratégicas, y de ellas se desprenden diferentes connotaciones. Así, con la idea de la participación social se puede estar haciendo referencia tan sólo a la obtención de la opinión ciudadana, o bien, a la integración (también bajo distintas modalidades) de ciudadanos u organismos no gubernamentales en las acciones de gobierno. Enrique Cabrero considera que la participación social puede tener cuatro modalidades o funciones:

- *Consultiva*: recabar opiniones sobre preferencias o niveles de satisfacción acerca de los programas o políticas,
- *Cooperativa*: colaborar en la realización de obras públicas o en la prestación de servicios,
- *Decisoria*: orientar las acciones de gobierno mediante un poder de decisión,
- *Evaluativa*: seguir y evaluar las acciones de gobierno (Cabrero, 1999b: 83).

En términos de una propuesta del mismo autor, dos variables a considerar en el análisis de los mecanismos de participación que más conviene promover en cada programa de gobierno son el nivel de complejidad técnica del programa y el nivel de propensión al consenso o al conflicto que ese programa genera en la población. De su combinación, cuatro situaciones son posibles:

1. *Baja complejidad técnica y propensión al consenso*: propicia una tendencia a la autogestión social (los mecanismos de participación pueden ser consultivos, cooperativos, decisorios y de evaluación).
2. *Baja complejidad técnica en situación de conflicto*: tendencia a la cogestión políticamente regulada (mecanismos consultivos y cooperativos).
3. *Programas técnicamente complejos en contextos de propensión al consenso*: tendencia a la cogestión técnicamente regulada (mecanismos consultivos, decisorios y de evaluación, siempre que se cuente con el apoyo de expertos).
4. *Alta complejidad técnica con propensión al conflicto*: tendencia a la gestión gubernamental, regulación política y técnica máxima (sólo mecanismos consultivos) (Cabrero, 1999b: 84-87).

Un terreno privilegiado para la invocación de la participación, sobre todo de tipo cooperativo, es el de las políticas sociales; han proliferado los programas gubernamentales que la incluyen como uno de sus elementos principales. Los

enfoques actuales de política social propician un estilo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que implica que distintos actores (dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, comunidades) gestionen cooperativamente la satisfacción de necesidades sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 27-28).

De esta forma, se produce un encuentro con las tradiciones de participación social impulsadas antaño por otros sectores sociales y diversos grupos de población (Cerqueira y Mato, 1998: 23). En medio del neoliberalismo (más afín al individualismo) resurgen propuestas comunitarias preocupadas por el bienestar colectivo (Haro y De Keijzer, 1998a: 10) y las organizaciones y redes comunitarias se presentan como las herramientas para superar por sí mismas la crisis (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 36).

Así, en el nuevo modelo de gestión pública, la relación gobernantes-gobernados se plantea como una relación bilateral de concertación, que ha de superar el esquema demanda-respuesta. Se espera, pues, de la sociedad civil, que no sólo pida soluciones, sino que ofrezca intercambios y apoyos, a través de mecanismos de concertación que deben generar *sinergias* (cooperación entre actores sociales para lograr propósitos compartidos).

Más allá de la opinión técnica y de expertos, se postula una planeación participativa compartida entre gobierno y representantes sociales, en la idea de que lo más importante es que la comunidad asuma como propio el proyecto que surge de la concertación, en vistas tanto de la eficacia como de la construcción social de rasgos solidarios e inclusivos. De este modo, la participación social podría ser una "respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en nuestras sociedades" (Borja, 1987: 106) y podría desempeñar también una función educadora, al desarrollar la conciencia cívica y reforzar lazos de solidaridad (*ibidem*: 117).

Las propuestas teórico-normativas en torno a la participación social muestran la necesidad de una serie importante de condiciones para hacerla no sólo posible, sino efectiva. Además de una ciudadanía activa y el desarrollo de la vida asociativa a partir de la existencia de una densa red de organizaciones sociales de todo tipo (sindicales, cívicas, culturales, etcétera), caracterizadas por su representatividad, su iniciativa o su capacidad de gestión u organización, la participación social requiere además la credibilidad en el Estado: que éste se considere democrático,

representativo, defensor de las libertades públicas, eficiente, flexible, dialogante, honesto y transparente en su funcionamiento (Borja, 1987: 105-106, 118), así como un cierto grado de institucionalización y de regulación jurídica por los cuales las organizaciones ciudadanas se vean reconocidas y estimuladas en el ejercicio de sus derechos de participación (*ibidem*: 118), aunque es claro que el crear vías institucionales para la participación social no garantiza que ésta se produzca, o que, aun produciéndose, "los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales" (Ziccardi, 1995b: 29).

Aparecen entonces los primeros señalamientos críticos, centrados en buena parte en el problema de la equidad. La preocupación es que hay, en estos esquemas, ciertos rasgos inequitativos: uno, el que los sectores populares —los que requieren mayor apoyo— tienen que aportar —a diferencia de otros— un trabajo adicional para recibir los bienes o servicios que les deberían estar garantizados —como lo están para otros (Ziccardi, 1995b); otro problema es que no todos los medios de participación pueden ser igualmente utilizados por todos los ciudadanos, de condición socioeconómica y cultural diversa, es decir, no todos los actores tienen los mismos tipos de recursos de poder para lograr la atención gubernamental (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: 51). De esto puede derivar que aun a pesar de la disposición gubernamental a promover una participación incluyente de toda la ciudadanía (independientemente de la identidad partidaria, religiosa, de clase, o cualquier otra), ésta siga encontrando dificultades para producirse.

Los significados de la participación social

Existe, ciertamente, una variedad de sentidos y de aplicaciones prácticas del concepto de participación social, en un amplio campo de acción (educación, salud, procesos productivos, servicios públicos, etcétera). Cabe distinguir, en primer lugar, entre las concepciones que consideran a la participación social como una *medida técnica* (un medio para lograr un fin), un recurso pasivo o medida complementaria; y aquellas que la conciben como una *intervención política* (un fin en sí mismo), con la que se busca el involucramiento de los sujetos sociales en la toma de decisiones, la planeación y la evaluación. La distinción analítica no excluye, sin embargo, la posibilidad de su combinación (Haro y De Keijzer, 1998a: 10).

En el discurso dominante en el ámbito gubernamental, influido por las agencias internacionales, la participación social es un recurso de la gestión pública que implica la intervención de diversos actores en las distintas fases del proceso. Se considera que a través de ella se eleva la probabilidad de que los intereses y necesidades de la comunidad orienten la agenda de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, derivándose de ahí, en consecuencia, la legitimidad de los proyectos, así como un apoyo más firme por parte de la comunidad que redundaría en una mayor garantía de viabilidad y sustentabilidad de los proyectos, a partir de la apropiación comunitaria de responsabilidades para solucionar los problemas locales (Denman *et al.*, 1998: 251).

Para los organismos multilaterales de desarrollo, la participación social es una de las vías por las cuales se da acceso a la sociedad civil en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo, en una posición opuesta a aquella basada en el conocimiento técnico experto. De acuerdo con este enfoque, las estrategias participativas forman parte de una metodología innovadora de diseño y ejecución de políticas que no sólo es conveniente, sino necesaria, en función de dos criterios: a) la *sustentabilidad de los proyectos*, ya que se considera que la participación social mejora el diseño y la calidad de los proyectos; reduce costos de obtención de información; ayuda a manejar los conflictos al incluir desde el comienzo a los afectados; reduce los costos de supervisión posteriores; y garantiza mayor compromiso y legitimidad; y b) el *fortalecimiento de los actores sociales*, puesto que se piensa que la participación social genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización, destrezas y actitudes favorables a la integración.⁶⁵ De este modo, indirectamente, la participación social fortalecería la estabilidad democrática, el buen gobierno y el desarrollo económico (Rabotnikof, 1999).

En teoría, la participación social no se limita a ningún tipo de proyecto en especial, pero los proyectos en los cuales se incluye se encuentran predominantemente dirigidos a los sectores de menores recursos, a escala local, y no

⁶⁵ De acuerdo con Cardarelli y Rosenfeld, se postula el fortalecimiento de las capacidades sociales y el apoyo a iniciativas locales autogeneradas y participativas, en una extensión de la idea de *capital social* del individuo a las comunidades. Asimismo, se valoriza el fortalecimiento institucional, la adquisición de destrezas y de capacidades personales, y la creación y consolidación de organizaciones y formas asociativas entre diversos actores locales (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 36-37).

se le encuentra tanto en la instrumentación de políticas macroeconómicas. Los programas sociales se estructuran así en el eje de la solidaridad entre los grupos, la *comunidad organizada* y un Estado socio (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 33).

Los actores privilegiados en el discurso participativo son las organizaciones no gubernamentales, que, en su heterogeneidad, encarnan a la sociedad civil, separada y hasta opuesta al Estado y la sociedad política, surgida en un contexto de decepción y desconfianza respecto a los actores políticos tradicionales, y que, por contraste, ha sido depositaria de una sobreconfianza en su eficiencia y honestidad (Rabotnikof, 1999: 46).

Por su parte, desde el discurso de las organizaciones independientes de la sociedad civil, la participación social aparece como una forma de *construir ciudadanía* ("proceso por el cual los individuos y organizaciones sociales acceden progresivamente a capacidades y oportunidades para realizar y satisfacer sus intereses frente a las instituciones del Estado") y *crear comunidad* ("fortalecimiento de los procesos solidarios para mejorar la calidad de vida, eliminar injusticias y lograr la equidad") (Cerqueira y Mato, 1998: 30). Recíprocamente, se considera que la participación social y la equidad se desarrollan en la medida en que se avanza en la construcción de ciudadanía y la creación de comunidad (*ibidem*: 35).

Ante una situación en la cual el modelo de atención vigente se muestra insuficiente o inadecuado para responder a las necesidades sociales, estas iniciativas buscan que individuos y grupos se organicen y se capaciten en la perspectiva de satisfacer sus intereses a través de escenarios y procesos que les ofrezcan la oportunidad de negociar y concertar la resolución de problemas y el logro de propósitos colectivos (Cerqueira y Mato, 1998: 32, nota 8), dando por resultado una respuesta social organizada que se considera de carácter más genuino y comprometido que la de los sectores oficiales y profesionales (Haro y De Keijzer, 1998b: 297). Así, el sentido más amplio de estos procesos es el de contribuir a la construcción de la democracia y al bienestar de la sociedad (*ibidem*: 279).

Los promotores de proyectos de participación social desde la sociedad civil se cuestionan acerca de la pertinencia de una relación con el Estado, ya que en algunas experiencias esta relación ha redundado en cooptaciones y en la imposición de

criterios burocráticos a partir del financiamiento gubernamental. Aquellos que se pronuncian por establecer esta relación señalan la necesidad de aprender a negociar con sustento en principios y con apoyo en las redes (Haro y De Keijzer, 1998b: 293).

En unos y otros, la carga normativa del discurso es muy fuerte:

La participación social exige lugares de encuentro para la deliberación, la concertación de propuestas y la asignación de compromisos; exige formas de relación, de coordinación, de integración; exige capacidad para deliberar, dialogar, acordar. El proceso participativo requiere la constante resolución de conflictos y necesita la formación e incorporación de actores sociales protagonistas, y requiere del establecimiento de relaciones de reciprocidad entre ellos, con el fin de alcanzar metas concertadas (Cerqueira y Mato, 1998: 34, nota 9).

Una participación efectiva precisa no sólo interés y cierto nivel de información por parte de la población, sino también, una expectativa fundada de progreso, individual o colectivo, el reconocimiento de derechos y el establecimiento de mecanismos institucionales que los hagan ejercitables (Borja, 1987: 106).

Aunque se reconoce que la aceptación de la participación social depende más de la voluntad política y de la presión social ciudadana que de la actividad normativa, ésta se percibe indispensable; así, se urge a avanzar en aspectos político-jurídicos, desarrollando en las leyes y en los reglamentos los principios participativos con la flexibilidad necesaria para permitir la experimentación y la innovación (Borja, 1987: 141-142) y con la garantía de incluir siempre medios que estén al alcance de cualquier ciudadano, en lo individual, en grupos informales o en asociaciones (*ibidem*: 133). Así pues, se considera que entre las condiciones que debe reunir un programa de participación social para ser efectivo se encuentra la oportunidad amplia e irrestricta de que todos los actores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones que los afectan (Denman *et al.*, 1998: 253).

Otra serie de consideraciones acerca de los factores internos y externos que afectan el desarrollo de un proyecto de participación social, con sus consiguientes recomendaciones, se encuentra en Haro y De Keijzer (1998b). Entre ellas: contar con una visión de largo plazo, planificada, pero flexible; evitar la dependencia financiera de una sola fuente; cuidar que el grupo de promotores sea efectivamente elegido por la comunidad, con criterios de elegibilidad decididos también por ella; promover el liderazgo desde el grupo promotor externo hacia los agentes comunitarios; asegurar la

horizontalidad en la toma de decisiones; no permitir que las relaciones interpersonales se conviertan en un obstáculo para la dinámica del proyecto; no favorecer la creación de subgrupos; no permitir que se realicen rupturas sin que éstas sean analizadas y procesadas; tener muy claro el perfil y la asignación de responsabilidades en las tareas; contar con el suficiente conocimiento técnico (capacitación y socialización de habilidades) para resolver problemas inmediatos y poder realizar transferencias y multiplicación de responsabilidades; evaluar periódicamente la experiencia; reconocer tanto los impactos positivos como los negativos (Haro y De Keijzer, 1998b: 281-297).

Según Jordi Borja, la participación social directa puede enfrentar una serie de obstáculos y sufrir ciertas perversiones. Por ejemplo: la falta de procedimientos o instituciones legitimados o modelos experimentados para la participación directa, tal como los hay para la democracia representativa de base electiva; el bloqueo por el sistema institucional (partidos, burocracia);⁶⁶ la apertura de cauces de participación a grupos sociales organizados y calificados que ya de hecho actuaban con los procedimientos preexistentes, sin capacidad de atracción de grupos que requieren más atención (ancianos, niños, minorías, etcétera); la relativa debilidad de las organizaciones sociales o su extrema especialización; la carencia de medios de verificación, en cada momento, por parte de las organizaciones, de su representatividad real, del grado de consenso de sus afiliados, entre otros (Borja, 1987: 117-118).

Uno de los intereses más recientes de la literatura sobre participación social ha versado sobre las formas posibles de evaluación de estas experiencias. Se propone evaluar la naturaleza de los procesos de participación, la continuidad y maduración de estos procesos y el efecto logrado por ellos (Cerqueira y Mato, 1998: 39, nota 14), para relacionar los resultados con las acciones realizadas (*ibidem*: 37). El esquema de análisis de la participación social de Cerqueira y Mato incluye cinco categorías:

⁶⁶ Borja explica que los funcionarios profesionales ven en la participación directa un trastorno para el servicio y una injerencia indebida en su actividad. Los aparatos burocráticos y partidarios oponen resistencia a la apertura de cauces participativos porque éstos introducen imprevisibilidad, comportamientos poco reglados y la posibilidad del desorden. Esta resistencia puede ser decisiva, ya que "la eficacia y el desarrollo de los procedimientos participativos depende en gran medida de la voluntad política de quienes gobiernan en las instituciones, que pueden apoyarse en el peso de la legalidad y en la inercia administrativa para oponerse a las innovaciones participativas" (Borja, 1987: 118).

extensión (qué actores participan, cuáles no, y por qué); *intensidad* (en qué y cómo participan los actores); *modalidad* (dinámica y naturaleza del proceso participativo); *impacto* (eficacia social en el logro de las metas y en la construcción de ciudadanía y comunidad); y *sostenibilidad* (fortalecimiento de las capacidades de los participantes para formular y negociar propuestas, y continuidad de los procesos participativos) (*ibidem*: 34-41).

Puede considerarse además el tipo de participación que se da en los diferentes momentos de una experiencia participativa: en la formulación o detección del problema; en la formulación de propuestas de acción; en la negociación; en la ejecución; y en la evaluación de los logros y de la experiencia misma (Cerqueira y Mato, 1998: 41-55).

Orrego (Gobierno de Chile, 2001c *apud* Torres, 2001: 18) distingue siete niveles de participación:

1. *Manipulación*: el objetivo es gestionar el apoyo ciudadano a partir de una participación que es más bien nominal (por ejemplo, comités consultivos meramente formales);
2. *Información*: se provee información sobre derechos, responsabilidades y opciones;
3. *Consulta*: los ciudadanos son invitados a opinar;
4. *Representación*: implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos o consultivos;
5. *Asociación*: el poder se redistribuye mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades;
6. *Poder delegado*: los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones o de ejecución;
7. *Control ciudadano*: los ciudadanos administran el programa o el curso de acción.

Por su parte, con base en la crítica de Jürgen Habermas a los mecanismos de legitimación del Estado moderno, Carole Pateman (1970) ha elaborado una tipología en la que distingue tres tipos de participación: la *participación plena* (se comparte el poder real e individualmente); la *participación parcial* (se puede influir en las

decisiones, pero no tomarlas o compartirlas); y la *pseudoparticipación* (se participa en algo que ya ha sido decidido previamente, real o formalmente).

Pero más allá de esta clasificación, la práctica evaluativa trata de encontrar las 'claves' que explican la dinámica participativa. Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, las preguntas fundamentales se refieren tanto a los avances logrados en la obtención de metas, así como en la construcción de ciudadanía y en la creación de comunidad (Cerqueira y Mato, 1998: 53).

Las visiones críticas de la participación social

"Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden".

(Inscripción en una pared, Berkeley, Universidad de California, *apud* Borja, 1987: 105)

Ante esta oleada participacionista, en la que cada vez hay una mayor coincidencia entre instituciones y grupos disímiles en plantear que la población no sólo debe ser consultada, sino que debe intervenir en la toma de decisiones, se alzan también algunas visiones críticas. Por ejemplo, aquella que ve en la práctica de la participación social un fenómeno de apropiación ahistórica y acrítica: "El concepto de participación social está cargado de presupuestos ideológico/técnicos generalmente no explicitados... Más aún, este concepto suele ser utilizado sin asumir las diversas formas en que ha sido aplicado, ni los resultados que a través del mismo se obtuvieron (Menéndez, 1998: 65).⁶⁷

Cuál es el sentido que la participación social asume en cada caso es un problema que habrá que aclarar detectando qué se hace en la práctica con estas definiciones, dado que quienes las propugnan tienen orientaciones políticas, ideológicas y culturales distintas y frecuentemente antagónicas (Menéndez, 1998: 68).

⁶⁷ Así, en cierto sentido el discurso que apela a la participación social no es nuevo. Puede decirse que entre los años cuarenta y sesenta participó del discurso del *desarrollo comunitario*, pero ya en los setenta se produce una resignificación del concepto de participación social que incluye la perspectiva del actor en términos de relaciones de micropoder. En los ochenta, en cambio, se afirma la tendencia que cifra la posibilidad de intervención en la disposición de la población a participar en la solución o atenuación de los problemas, en tanto el paradigma de investigación científica es la investigación/acción (Menéndez, 1998: 73-75).

Otra de las críticas va en el sentido de que la participación permite la intervención de la población en la toma de decisiones de su ámbito cotidiano, de su ámbito local, pero no en aquellas decisiones con un radio de influencia más amplio que condicionan esa cotidianidad (Menéndez, 1998: 71).⁶⁸ La crítica de fondo aquí es que en muchos casos no se toma en cuenta la condición de hegemonía/subalteridad en que operan los procesos participativos, que hace que las decisiones locales estén establecidas en sus posibilidades desde afuera (*ibidem*: 77).

El concepto de autogestión (o, también, de cogestión) —bandera de muchos movimientos políticos contestatarios, retomado ahora en las propuestas gubernamentales— es visto con suspicacia, ya que en la práctica se traduce en el autofinanciamiento de la comunidad, relegando la presión en el sentido de la justicia social (Haro y De Keijzer, 1998b: 292). La autosuficiencia viene a significar la asunción de los costos de los servicios por los pobladores, en vez de que el gobierno asuma su responsabilidad ante la equidad: "Se decide arriba y se paga abajo y a eso le llaman participación comunitaria" (Werner, 1998: 16).

El carácter limitado de estos programas es también puesto en cuestión, bajo los siguientes argumentos:

- Se promueve una participación que ya no se rige por la movilización, sino por la *representación*, a través de numerosas mediaciones entre la población y el Estado (líderes, promotores comunitarios, ONG), agentes que, en su calidad de representantes y expertos, pueden burocratizarse y desarrollar intereses corporativos que los alejen de sus representados (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 61).⁶⁹
- Se individualizan problemas puntuales (necesidades reales, pero contingentes), con una agenda prefijada de propuestas (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 35), no se convoca a reformas institucionales y sociales más sustanciales y no se abren realmente oportunidades sociales, económicas o culturales (Duschatzky, 2000: 16).
- Se busca, mediante políticas públicas focalizadas, reparar los efectos más visibles del mal funcionamiento social, en vez de atender a las causas que lo

⁶⁸ Sin ser de los críticos de la participación, García Delgado coincide en observar una cierta orientación actual de la participación hacia lo micro (con un correlato de desaliento a incidir en lo macro), en aspectos puntuales y fragmentarios (García Delgado, 1997b).

⁶⁹ Las bases de esta representatividad pueden ser múltiples, legítimas o no, democráticas o no (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 25-26).

producen, con un escamoteo del debate sobre los factores económicos y políticos intervinientes (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 38).

- Se atribuyen los problemas de la población a su falta de “competencias sociales”, por lo que se recomienda su capacitación; esto es, los objetivos de los programas se circunscriben a la esfera psicosocial, evitando la alusión a causas estructurales (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 45) y se trata de imponer soluciones tecnológicas a problemas que son sociales y políticos (Werner, 1998: 20). El Estado desempeña el rol de “capacitador y fortalecedor de la sociedad civil” (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 56).
- Se despoja a las problemáticas sociales de sus aristas políticas y se legitiman las políticas dominantes, con efectos subjetivos importantes: la producción de identidades tuteladas, asistidas y agradecidas (Duschatzky, 2000: 18, 20).

Estas visiones críticas reconocen que se han abierto espacios de encuentro y asociación, pero sostienen que sus productos son listados de necesidades y propuestas que forman parte de una agenda predecible, controlada, restringida (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 55); sólo se aceptan las demandas procesables, aquellas cuya satisfacción es posible en los más rigurosos marcos del sistema. Se genera entonces un tipo de acción atomizada e instrumental que es parte y producto de un proceso histórico en el que se combina una democratización restringida (sin innovaciones institucionales que incrementen la representación de lo social en el sistema político) con una modernización del aparato estatal (Calderón y Dos Santos, 1995, *apud* Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 57).

Así, conforme a esta perspectiva, el discurso actual de la participación social es un discurso valorativo y técnico más sofisticado que el de antaño: se centra en una perspectiva valorativa basada en la solidaridad entre pares, en la elevación de la autoestima y la construcción de una *ciudadanía plena*, que finalmente no es tal, ya que tiene por características la pasividad, el inmediateísmo y el recorte de las expectativas (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 24). Se trata de una concepción de ciudadanía acotada —recortada—, centrada en la adquisición de capacidades para demandar y tramitar. El ciudadano aparece entonces como un consumidor de la oferta programática y no como un sujeto de derechos sociales y políticos (*ibidem*: 59).

Además, se vislumbra una coexistencia del tecnocratismo con un cierto paternalismo (clientelismo combinado con modernización) (Cardarelli y Rosenfeld,

2000: 49), en tanto la desigualdad y la asimetría de poder se cubren con una aparente solidaridad mutua en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales (*ibidem*: 49, nota 11). En síntesis, la conclusión que de esto se deriva es que los programas sociales que incluyen la participación social como uno de sus elementos constituyen *dispositivos de control social y construcción de subjetividades heterónomas*, justificados por la racionalidad instrumental, que dan lugar a una forma sutil de dominación política y de legitimación subjetiva, “expresada en el autocontrol social que obtura la agregación de demandas” (*ibidem*: 61-62).

No obstante, la apuesta es optimista: se aprecia en las instancias de articulación comunitaria potencialidades para construir una ciudadanía más plena, a condición de desestatizarla (ver al ciudadano no sólo como portador de derechos frente al Estado) y tornarla societaria (Quiroga, 1999 *apud* Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 62), trascendiendo los microespacios sociales hacia un espacio público en el que se puedan debatir los horizontes deseados (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 62-63).

Una posición coincidente en cuanto al carácter de dominación política que subyace a la concepción de la participación social en los programas gubernamentales de política social es la de David Werner. Para este autor, el paradigma de la participación, adoptado por distintos gobiernos a instancias de los organismos internacionales, oculta elementos de opresión, aunque originalmente haya surgido de las luchas populares (Werner, 1998: 13). Se trata, pues, de una apropiación y refuncionalización del concepto, “despojándolo de sus contenidos emancipadores y de su potencial de cambio social, para hacerlo análogo a la participación como movilización dirigida y como una forma más de manipulación y control” (*ibidem*: 15).

De este modo, la idea de participación social tiene dos usos políticos básicos: en un caso, se trata de que la gente tenga voz, decida, tenga el control sobre sus vidas, en condiciones de equidad; en el otro, participación equivale a mayor control social, ya que los programas *participativos* están estructurados piramidalmente, y son aquellos en el vértice quienes realmente toman las decisiones (Werner, 1998: 14-15).

Descentralización y participación social en la gestión pública local

Queremos dedicar algunos párrafos a un terreno en el que los paradigmas de la descentralización y la participación social han encontrado particular convergencia: nos referimos a la gestión pública local. En la actualidad los espacios locales disfrutan de una centralidad —en nuestro país, como a nivel regional— a la que han contribuido diversos factores: los procesos de descentralización que los han dotado de nuevas atribuciones; la creciente competitividad política, que ha producido fenómenos de alternancia y pluralismo político; una suerte de *nuevo localismo*, es decir, una cierta orientación hacia el desarrollo local; y una tendencia a buscar referentes de identidad cultural en estos mismos espacios.⁷⁰

De este modo, los gobiernos locales están siendo sujetos a tres grandes presiones de cambio. En el *eje de política institucional*, se les presiona a cambiar de un modelo de gestión tradicional a un moderno modelo de *gerencia pública*; en un *eje económico-productivo*, se les demanda el desempeño de un nuevo rol económico, como promotores del desarrollo local, abandonando su rol pasivo, agregando a sus funciones tradicionales el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local a través de la *planeación estratégica*,⁷¹ y, en el *eje de la política social local*, se les insta a *promover la gerencia social*⁷² y hacerse corresponsables de una política social focalizada, de carácter descentralizado y de financiamiento de la demanda (García Delgado, 1997b).

⁷⁰ Enrique Cabrero engloba estas razones en tres: la modernización económica, la transición democrática y las transformaciones sociales (Cabrero, 1999a).

⁷¹ La planeación estratégica es un instrumento fundamental de la gerencia pública que busca desplazar al modelo tradicional de planeación a largo plazo, como proceso en fases secuenciales, orientado a la elaboración de un plan con objetivos fijos, con variables de contexto estables y evaluación ex-post. Contemplando escenarios cambiantes e inciertos, con información imperfecta y participantes más diversos, la planeación estratégica exige capacidad de innovación, adaptación y rediseño oportuno; por tanto, no contempla fases de planeación rígidas, sino que conforma un sistema de planeación flexible, orientado a una misión, que puede incluso ajustar sus objetivos ante variables de contexto cambiantes y los resultados de una evaluación continua, con sistemas de monitoreo que permiten la reacción y el ajuste oportuno (Cabrero, 1999b).

⁷² La gerencia social constituye un nuevo paradigma de política social focalizada, el cual contempla un tipo de coordinación social —no estatal ni de mercado—, sino con base en redes, que exige el fomento de la capacidad de la sociedad civil para elaborar proyectos sociales, implementarlos y evaluarlos, y para generar una demanda organizada y que maximice los recursos escasos.

Ante el agravamiento de la cuestión social, el municipio se ha convertido en objeto de demandas crecientes que no se corresponden ni con sus atribuciones legales ni con sus recursos reales. Para hacer frente a esta situación, se ha planteado la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión local a partir del apoyo mutuo entre el Estado y la sociedad, es decir, de una nueva articulación gobierno-sociedad civil, a partir de una relación de corresponsabilidad. Se considera que la acción pública municipal requiere no sólo una gestión más eficiente, sino estrechar vínculos con la ciudadanía (García del Castillo, 1999: 5). Se sostiene que cuando la comunidad participa con el gobierno el municipio adquiere una identidad más fuerte y se vuelve un actor colectivo en mejores condiciones para negociar frente a otras instancias de gobierno federal o estatal (Ziccardi, 1995b).

El nuevo modelo de gestión local, al que se ha dado en llamar *modelo de gerencia pública* y que se plantea en oposición a la gestión municipal tradicional, de corte *burocrático-administrativo*,⁷³ incorpora aportes de la administración privada (como la calidad total, la reingeniería institucional y el planeamiento estratégico). Sus rasgos característicos son los siguientes: enfatiza la búsqueda de eficacia y eficiencia, y evalúa su desempeño por el impacto que produce; la lógica de gestión se basa en la demanda y la consideración del ciudadano como cliente, usuario o consumidor; su estructura organizativa es descentralizada, de interdependencia jerárquica y autonomía funcional, con trabajo en equipos y mecanismos de auditoría, control y fiscalización, que incluyen la participación de la sociedad (Cabrero, 1999b).

La gerencia pública se plantea así como un conjunto de métodos para el análisis y la toma de decisiones públicas en condiciones que se caracterizan por la restricción de recursos y por la alta complejidad (Cabrero, 1999a: 10); trata de integrar en cada una de las acciones gubernamentales tres ejes o dimensiones: eficiencia, eficacia y legitimidad, "para llevar a cabo los programas a un costo bajo o al menos

⁷³ Algunos rasgos de este modelo burocrático son: la sujeción de la actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitos, con competencias fijas; rigidez que incapacita para la adaptación y la innovación; centralización en la toma de decisiones; organización con estructura piramidal, de acuerdo a un principio jerárquico, que sobrecarga la capacidad de trabajo y decisión de los niveles superiores, al tiempo que restringe la responsabilidad de los involucrados a su trabajo específico y no al producto final, sin requerirles una mayor capacitación; y exceso de compartimentación que redunde en la falta de involucramiento, de misión, de los participantes. Al considerar a la sociedad como ajena al proceso, o, en todo caso, como su destinataria pasiva, este modelo favorece la acumulación política vía la obra pública y el clientelismo (Cabrero, 1999b).

razonable, lograr con precisión los efectos buscados, y hacerlo integrando las preferencias de diversos agentes, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad" (Cabrero, 1999b: 22).

Lograr mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental precisa de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas; es necesaria, pues, la interacción (consulta, opinión, participación) con la ciudadanía. Sin embargo, como sus mismos promotores lo plantean, en los aspectos relacionados con la participación social es en donde la gerencia pública es aún muy frágil. Hasta ahora la participación social sólo ha tenido presencia importante en el discurso y siguen haciendo falta experiencias que permitan fundamentarla también con los hechos (Cabrero, 1999b: 87).

Descentralización y participación social en el ámbito educativo

Sin negar las particulares condiciones de los sistemas educativos nacionales, puede afirmarse que, en buena parte, en el último cuarto del siglo pasado los servicios educativos de distintos países del orbe hacían frente a problemas, restricciones y retos comunes, como parte de una crisis del modelo educativo mismo. En general, esa crisis puede caracterizarse por el hecho de que, desde mediados de los años setenta, los sistemas educacionales han estado haciendo frente a una demanda mayor y cada vez más diversificada, contando para ello con presupuestos decrecientes en razón de la crisis financiera que afectó a la región de América Latina en particular y que obligó a los gobiernos a echar a andar medidas de ajuste estructural de corte restrictivo que hicieron disminuir sensiblemente el gasto público en educación. Esta circunstancia influyó notablemente en el deterioro de la calidad de la oferta pública de educación, lo cual generó, a su vez, un fuerte descontento social frente a los servicios educativos impartidos por el Estado, al tiempo que éste se percibía como incapaz de realizar su gestión de manera eficiente y eficaz (Casassús, 1990).

El panorama se tornó aún más complejo con la emergencia de una oferta de educación privada, con y sin fines de lucro, independiente del Estado, a la que en muchos casos se atribuye, a *priori*, una mayor calidad que aquella ofrecida por los servicios públicos. Si bien en términos porcentuales no se está ya lejos de la

cobertura total en lo que toca a la atención a la demanda educativa (situación favorecida por el descenso de las tasas de natalidad), el reto principal es brindar realmente oportunidades equitativas de acceso y permanencia a todos los sectores de la población en un servicio educativo de calidad.

Para hacer frente a estas nuevas condiciones, desde los años setenta, con el auspicio de organizaciones internacionales como la UNESCO, en diversos países se dio inicio a cambios fundamentales en la estructuración y funcionamiento de los sistemas educativos: se formularon nuevos programas y planes de estudio para que el diseño curricular propiciara aprendizajes pertinentes de acuerdo a las exigencias del contexto actual; se expresaron compromisos para atender la demanda educativa de los sectores más desfavorecidos intentando echar mano de los nuevos medios técnicos disponibles; se instrumentaron distintas modalidades de descentralización y desconcentración administrativas; se impulsaron distintas políticas de privatización y búsqueda de fuentes alternas de financiamiento; y se apeló a un mayor involucramiento y participación de la sociedad en los asuntos educativos.

La descentralización de los sistemas educativos

Hans Weiler (1996) sistematiza los argumentos en favor de la descentralización en tres grandes modelos o fundamentos y explica por qué cada uno de ellos encierra una contradicción como política de reestructuración de la gestión de los sistemas educativos. En primer lugar considera el fundamento de *redistribución de la autoridad*. Para este autor, la autoridad se ejerce siempre de manera centralizada (ya sea a partir de un único centro o de centros múltiples, como en una organización política federal); la centralización es propia del interés del Estado para poder ejercer dos funciones fundamentales en el terreno educativo: normalizar o regular las conductas para facilitar la movilidad, el intercambio, el reconocimiento recíproco, etcétera (función reguladora), por un lado, y por otro, promover la igualdad y aumentar la eficacia, esto es, asignar los recursos donde se necesitan (función distributiva). De aquí entonces que exista una incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división de poder propia de la descentralización y el interés del Estado por mantener el control central, sobre todo en condiciones sociales centrífugas.

El segundo argumento tiene que ver con la *eficacia*: se espera que la descentralización movilice y genere recursos antes no disponibles, provenientes del ámbito local o del sector privado, a partir de un mayor compromiso derivado de la también mayor participación; asimismo, se tiene la perspectiva de que aquellos recursos con los que se cuente sean utilizados en forma más eficaz a mediano y largo plazo por un conocimiento más cercano de las necesidades locales que pueda hacer empatar la oferta y la demanda. Sin embargo, apunta el autor, si no hay transferencia real de influencia desde la autoridad central es improbable que el ámbito local o el sector privado aporten nuevos recursos.

El último de los fundamentos que cuestiona Weiler —el más propio del ámbito educativo— es el que se refiere a las *culturas de aprendizaje*, según el cual los contenidos educativos deben ser sensibles a las variaciones locales; se parte, pues, del supuesto de incompatibilidad del medio de aprendizaje con un plan de estudios definido centralmente. No obstante, existe una tendencia actual en los mercados de trabajo a exigir competencias y certificados generalizados y uniformes, además de la influencia que ejerce la tecnología para inducir a la homogeneidad en los contenidos de aprendizaje.

Para Weiler, estos tres argumentos presentan premisas endeble ya que a pesar de la validación de la descentralización, dan lugar al mismo tiempo a demandas contrarias, además de —y ésta es la razón fundamental para el autor— estar en contradicción con el interés estatal de mantener el control efectivo. Esto es lo que hace de la descentralización una propuesta precaria y problemática tanto en su fundamentación teórica como en su realización práctica. Pero entonces, subsiste la pregunta ¿cómo explicar la amplia presencia de la descentralización en las políticas y programas de reforma educativa?

En la consideración de los procesos de descentralización como tendencia del mundo contemporáneo, Hans Weiler sostiene una tesis interesante. Según este autor, la descentralización constituye en la actualidad una aspiración fundamental (junto con la participación y la autonomía), a pesar de no existir un acuerdo de lo que significa exactamente en la práctica y a pesar de los magros logros obtenidos en los intentos de implementarla, debido a su utilidad política, de cara a los más serios desafíos que

enfrenta el Estado moderno: el aumento de los conflictos y la pérdida de su legitimidad.

La tesis de Weiler, en forma textual, se resume de la siguiente manera:

El Estado, en el ejercicio de su poder, tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad). Situaciones de conflicto, endémicas en las sociedades modernas y plurales, resaltan la contradicción fundamental entre esos dos intereses: muchas de las estrategias eficaces para mantener el control tienden a ir en detrimento de la legitimidad del Estado; y medidas para mejorar la legitimidad del Estado tienden a ser usadas a expensas del mantenimiento del control (Weiler, 1996: 208-209).

La utilidad política de la descentralización radica entonces (de manera contradictoria, como se apuntó más arriba) tanto en su capacidad de gestión del conflicto como en su calidad de legitimación compensatoria. Estas cualidades son especialmente apreciadas dado que el conflicto en torno a la política educativa es inerradicable: siempre habrá un desacuerdo profundo acerca de las bases normativas en las que se ha de formar a las futuras generaciones de ciudadanos, con base en las relaciones sociales que se consideren deseables. Dado que los conflictos entre valores no pueden resolverse, la autoridad central no puede hacer más que gestionarlos, es decir, procurar la coexistencia abierta y pacífica de diferentes objetivos, evitando el estancamiento y procurando la revitalización del sistema educativo. La descentralización permitiría, en este esquema, aislar y contener las fuentes de conflicto, fragmentando también los movimientos de reforma global (Weiler, 1984).

En cuanto a su papel como medio de legitimación compensatoria, el autor sostiene que la descentralización responde al desafío del Estado moderno ante el desgaste de su legitimidad, debido al volumen y naturaleza de las demandas que se le plantean. Según Weiler, el Estado centralizado se percibe como alejado de la ciudadanía, incapaz de atender a los cambios en la sociedad, impersonal, coercitivo y deshumanizado (en una palabra, burocrático). Ante esta imagen negativa, las políticas de descentralización legitiman la acción estatal en cuanto promueven la participación. Sin embargo, el problema radica en que este aumento en su legitimidad se obtiene a costa de un decremento en la capacidad de control estatal. El Estado se ve entonces inmerso en la dificultad de reconciliar dos objetivos opuestos en lo que al ámbito de la educación se refiere: mantener el control centralizado del sistema educativo y

mostrarse al mismo tiempo comprometido con la descentralización como vía de obtención de legitimidad: esto es lo que explica la frecuente coexistencia de una retórica descentralizadora y un comportamiento efectivo de carácter centralizador.

En el mismo sentido apunta Detlef Nolte (1991) cuando afirma que el verdadero objetivo de una política de descentralización puede ser la desviación de las críticas dirigidas al gobierno central hacia los gobiernos locales, atomizando además la protesta social. Esto es más evidente en los casos —como el que pretendemos abordar en los capítulos siguientes— en que se descentralizan funciones y responsabilidades, pero se conservan centralmente mecanismos de control y vigilancia por parte del gobierno central, por ejemplo, sobre la prestación del servicio (Lundgren, 1996). Es muy probable, entonces, que se salvede el poder central mientras la responsabilidad se difumina. Pensamos que esto tiene mucho que ver con las políticas descentralizadoras aplicadas en México a raíz del ANMEB.

La participación social en la gestión educativa

Muchos planteamientos académicos vertidos en torno a la redefinición de la relación Estado-sociedad han sido aplicados a la gestión institucional de la educación, retomados por los organismos multilaterales de desarrollo y, de ahí, aplicados en muchos planes nacionales del sector. Uno momento clave para la adopción de las políticas de promoción de la participación social en la educación se dio en torno a la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (DMET) —dada en la Conferencia del mismo nombre, auspiciada por diversos organismos internacionales (PNUD, UNESCO, UNICEF y Banco Mundial), en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990—. Al renovarse el compromiso renovado de impulsar la satisfacción universal de las necesidades básicas de aprendizaje de todos, se estipuló la necesidad de emprender acciones a partir de una visión ampliada de la educación, la cual comprende, entre otros elementos, la asunción del principio de que la educación básica debe verse como responsabilidad de la sociedad entera, por lo cual se instaba a la concertación entre las diferentes dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias (DMET, 13, 17).

El *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, ahí acordado como guía para la elaboración de los planes de ejecución que a nivel nacional y subnacional habrían de realizar los signantes de la Declaración, incluye entre sus pautas de acción la adopción de medidas para promover la participación amplia de nuevos actores⁷⁴ en el diseño y ejecución de los programas de educación básica, y sugiere como acción prioritaria concertar acciones entre ellos a fin de “armonizar actividades, utilizar elementos más efectivamente y movilizar recursos adicionales financieros y humanos cuando sea necesario” (DMET, 20-21).

El Banco Mundial, en particular, recomendó una mayor participación de las familias y de la comunidad en la gestión escolar y en la contribución económica para el sostenimiento del aparato escolar, una mayor participación del sector privado y de las ONG, y la construcción de amplios consensos nacionales (a partir de la participación, consultas, alianzas)⁷⁵ como condición de viabilidad de la reforma educativa (Banco Mundial, 1996, *apud* Torres, 2001: 5). Cada una de estas iniciativas se presenta como una modalidad distinta de participación social en la educación, siendo esto una manifestación de la polisemia del término.

Más recientemente (en el 2000), el *Pronunciamento Latinoamericano por una ‘Educación para Todos’* (PLET)⁷⁶ reafirmó, en el ámbito regional, la necesidad de la

⁷⁴ Entre ellos se enlista a: la familia y las organizaciones comunitarias, asociaciones no gubernamentales y voluntarias, sindicatos de docentes, otros grupos profesionales, empleadores, los medios de comunicación, los partidos políticos, las cooperativas, las universidades, las instituciones de investigación, los organismos religiosos, las autoridades educacionales y demás servicios y departamentos del gobierno; todos ellos actores cuya participación debe fomentarse fortaleciendo sus capacidades y reconociendo su autonomía (DMET, 20-21).

⁷⁵ Respuestas a esta recomendación han sido las consultas nacionales en Guatemala y Perú; los diálogos gobierno-sindicatos docentes en Chile y en Córdoba, Argentina; alianzas regionales, continentales y mundiales como la *Alianza Social Continental*, el *Foro Continental de Educación*, el *Proyecto Participación Ciudadana en el Contexto de las Cumbres de las Américas*, el *Pronunciamento Latinoamericano por una Educación para Todos*, la *Mesa de Concertación de ONG en América Latina* y la *Campaña Mundial por la Educación* (Torres, 2000). En México, resultado de esas políticas de concertación han sido el ANMEB (1992) y (más adelante, en 2001) el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*.

⁷⁶ Este pronunciamento fue redactado —para ser presentado en el *Foro Mundial de la Educación* (Dakar, 26-28 abril, 2000)— por un pequeño grupo de investigadores (al que se ha sumado con su firma un muy importante número de personas) preocupados por la situación y el rumbo de la educación en el mundo, en los países en desarrollo y en la región; particularmente, por la sucesión de pronunciamientos y declaraciones que establecen, incumplen y postergan ciclicamente compromisos y programas de acción, superpuestos algunos o sin coordinación entre sí, sin que los resultados de las reformas educativas dejen de ser magros.

participación de la sociedad no sólo en la ejecución de las políticas y programas, sino en su formulación y discusión, en razón de que “la educación es asunto público y debe, por tanto, involucrar a todos sus actores y concitar su participación responsable” (PLET: 4).

La participación se volvió entonces un lugar concurrido en la discusión de la reforma de los sistemas educativos, ya sea defendida, deseada o promovida, o bien, prohibida, negada o temida (Frigerio y Poggi, 1990: 72).⁷⁷ Aunque presente de años atrás en el discurso educativo, su auge más reciente se dio en la década de los noventa, cuando se le incluyó —con la descentralización y la autonomía escolar— como componente fundamental de la versión de reforma educativa que se impuso en América Latina vía financiamiento y asesoría internacionales (Torres, 2001: 4).

Sin embargo, dado que el paradigma de la participación social ofrece un nuevo marco doctrinario acorde a los procesos de democratización, los expertos, las autoridades educativas, el personal docente y de dirección escolar, las asociaciones profesionales y gremiales de los maestros, los padres de familia y otros han tendido a hacer suyo, discursivamente, el reclamo por una mayor participación y corresponsabilidad en los procesos educativos en pro de elevar la calidad de los servicios educativos.

El tema de la participación social ha copado, pues, el discurso acerca de la educación pública, a nivel nacional e internacional. No obstante, la participación que se impulsa, invoca, o reclama no es la misma: hay diversas corrientes y posturas (opciones comprometidas con el cambio social y político, o bien, con el *status quo*) (Torres, 2001: 16). En la práctica, priman las concepciones *instrumentalistas* (“participar como ejecutar o gestionar un plan o una acción definidos por terceros”) y *contributivas* (“participar como dar: dinero, trabajo, tiempo, respuestas correctas, etc.”) (ibidem: 19).

⁷⁷ Argumentos a favor de la participación social en la educación son: la democratización de la vida escolar; la necesidad de superar la crisis educativa. Argumentos en contra: la necesidad de mantener la autoridad según la jerarquía institucional; el riesgo de politización de la vida cotidiana; el temor a la participación de los jóvenes (Cigliutti, 1993: 28).

De manera general, podemos decir que la participación social en la educación ha sido invocada de tres diferentes formas, no excluyentes, en las distintas experiencias nacionales que la han incluido en sus programas descentralizadores:

- *Como un elemento de apoyo a la labor pedagógica de la escuela y los maestros.* Por ejemplo, ofreciendo los conocimientos y experiencias de diversos actores en pláticas, asesorías, talleres, etcétera. Los casos más avanzados son aquellos en los que a los distintos actores de la sociedad se les permite no sólo opinar, sino decidir en torno a la formulación de los planes y programas de estudio.
- *Como una fuente alternativa de financiamiento.* Es una tendencia cada vez más extendida encontrar la contribución privada de los padres de familia, asociaciones, fundaciones y otros organismos sociales para el funcionamiento y mejoramiento de las escuelas; contribuciones que van desde aportaciones en especie, efectivo, trabajo y servicios, de manera esporádica, informal y puntual, hasta los casos más extremos del sostenimiento total de las escuelas con fondos aportados por la comunidad, aunque éstas sigan siendo regidas por los lineamientos de una institución pública.
- *Como un elemento innovador de la gestión educativa.* Esto es, incorporar a los actores sociales directamente interesados en la problemática educativa en la conducción del sistema. En este punto se abren las más variadas opciones: desde la simple cooperación en la realización de tareas, pasando por la participación en la planeación y desarrollo de proyectos, hasta acciones más comprometidas con la dirección y el gobierno del sistema educativo en sus diferentes niveles.

En cuanto a los mecanismos, la participación de la sociedad puede ser convocada bajo dos formas generales distintas: una, de manera universal, directa, a título individual o corporativo (como es el caso de las asociaciones de padres de familia, de organizaciones de maestros u otro tipo de organismos no gubernamentales); y otra, de tipo representativo, a través de instancias que, con distintos nombres y atribuciones, se establecen como Consejos que dan representación a los distintos actores de la sociedad interesados en la educación desde el nivel de la escuela hasta el del sistema educativo nacional.

El discurso de la participación social forma parte de la reforma pedagógica que ha pugnado por imponer un nuevo paradigma educativo. En este terreno, los términos de uso corriente se vuelven controversiales, materia de disputa social, ideológica y política (Torres, 2001: 8). Uno de los primeros debates se da en torno a distinguir

entre educación y aprendizaje. El nuevo paradigma señala que la educación no se limita a la escolaridad, por ello, no sólo es importante expandir y transformar el sistema escolar, sino expandir y fortalecer las oportunidades de aprendizaje fuera de la escuela. Luego, la participación ciudadana en educación no debe restringirse a la participación en torno a la escuela y el sistema escolar (Torres, 2001: 8-9), sino debe abrirse al medio social todo.

Otra confusión y ambigüedad se da en torno a los conceptos de *comunidad escolar* y *comunidad educativa*. En muchas ocasiones, la comunidad educativa se entiende restringidamente como comunidad escolar ("pensada desde y organizada en torno a la educación escolar o formal"), cuando, de acuerdo a los nuevos planteamientos, la comunidad educativa abarca también a aquellos involucrados en la educación extra-escolar (Torres, 2001: 14). Por ello, el frecuente postulado programático: "vincular escuela y comunidad" es problemático, ya que considera a ambas instancias como entes separados y separables, cuando de hecho la escuela es parte de la comunidad y sus agentes son al mismo tiempo escolares y comunitarios (*loc. cit.*).

Estrechamente relacionado con lo anterior, la demarcación de la comunidad escolar ("el territorio escuela") conlleva también un debate en el que está en juego su mayor o menor apertura (inclusión o no de los padres de familia, de la comunidad, etcétera). Esta apertura, que fue antes reivindicación democrática de la sociedad civil frente al Estado, en los años noventa pasó a ser política oficial, propuesta y defendida como parte de las reformas estatales (Torres, 2001: 14).

En el campo académico hay también abundante producción intelectual sobre el tema de la participación social en la educación, de corte tanto normativo como analítico, como reflexión general o en referencia a experiencias concretas, siendo común el paso de un plano a otro. Desde la reflexión en abstracto, la participación puede ser enfocada desde dos perspectivas: como una *tecnología representativa* ("sistema de representación de unas estructuras concretas de organización"), o como una *cultura* (Medina, 1988: 481). La observación es que, en la práctica, es frecuente que se creen las estructuras representativas pero que no se consigan resultados significativos por falta de una cultura de la participación. Se ha pensado que en esos casos las estructuras organizativas de participación pueden entonces perecer o

fosilizarse, volverse un rito o hasta un obstáculo a la vida escolar: "Cuando se introducen sólo estructuras participativas sin el presupuesto cultural que las sirve de sustento y fundamento, se produce una pugna o discordia entre esas formas de estructura y aquellas necesidades" (*ibidem*: 482).

Así pues, el impulso a la participación social en la educación puede traducirse tan sólo en un cambio de estructuras de gobierno (de órganos unipersonales a estructuras colegiadas con capacidades disímiles de decisión e influencia) o puede plantear "un nuevo modo de entender la vida de la institución escolar y de enfrentarse a sus problemas y tareas" (Medina, 1988: 482). Según Medina Rubio, para que la participación social en la educación rinda frutos, se precisa que quienes forman la comunidad educativa compartan la concepción y el proyecto educativos de la escuela (*ibidem*: 485).

Un número importante de los trabajos que versan sobre la participación social en la educación se preocupa por dilucidar las condiciones propicias para que ésta se desenvuelva de manera auténtica y efectiva; entre ellas se menciona:

- *"empatía y credibilidad básicas*: quienes participan requieren confiar en la honestidad de quien convoca a la participación, comprender y valorar el sentido y el impacto de su participación, y ver los resultados;
- *"información*: para participar se requiere información básica de aquello que es tema u objeto de la participación, así como de los mecanismos y reglas del juego de dicha participación;
- *"comunicación*: participación requiere diálogo, capacidad de ambos lados para escuchar y aprender;
- *"condiciones, reglas y mecanismos claros*: no bastan las buenas intenciones, es indispensable asegurar las condiciones (materiales, institucionales, de tiempo, espacio, etc.) para facilitar la participación no como un fin sino como un medio para un fin, evitando que ésta se convierta en una carga, en una fuente adicional de tensiones o en un ejercicio inútil;
- *"asociatividad*: la participación debe tener en cuenta y potenciar, antes que negar, la experiencia asociativa de las personas y los grupos involucrados" (Torres, 2001: 19-20).

La autenticidad y significatividad de la participación, a su vez, aparecen como condiciones para que ésta pueda ser instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social, debiendo además involucrar a todos los actores; diferenciar y sincronizar sus roles; darse en los diversos ámbitos y dimensiones de lo educativo; y

responder a una estrategia de participación también acordada participativamente (Torres, 2001: 3).

Como se aprecia, también aquí la producción teórico-normativa es abundante. Para Medina, por ejemplo, la participación social en la educación no puede ser indiscriminada, sino que se debe tomar en cuenta las distintas competencias de los participantes para precisar quiénes pueden participar, en qué cuestiones y en qué momentos del proceso decisorio que atañe a las cuestiones educativas (Medina, 1988: 487). En consecuencia, en los procesos directivos (no así en los consultivos), deben existir formas diferenciadas de participación y distintas zonas de competencia de acuerdo a la capacidad profesional, la capacidad de responsabilizarse de las consecuencias y la disponibilidad para actuar, ya que de lo contrario se produce tensión, desaliento, frustración, irresponsabilidad e inestabilidad (*ibidem*: 488). En opinión de este autor, es legítimo que los padres participen y decidan en términos del proyecto educativo (su orientación, objetivos e, incluso, contenidos de los planes de estudio), pero no en su instrumentación técnico-pedagógica (programación, metodología, evaluación, organización de actividades escolares) (*loc. cit.*).

Pasando al terreno del análisis político y sociológico, el autor sostiene que los niveles de participación social en los asuntos educativos se vinculan a un conjunto de factores interconectados (*status* social, cultura, hábitos de participación ciudadana; régimen político, estructura de las instituciones, educación para la participación); por ello no es válido realizar un análisis unicausal (Medina, 1988: 478). El nivel educativo es una variable importante a considerar porque la educación contribuye a disfrutar de mayores oportunidades de información, así como a desarrollar un sentido del deber cívico, un mayor interés por los problemas y mayores capacidades para responder a ellos (autoconfianza, conocimientos, capacidad de expresión, de dominio de situaciones) (*ibidem*: 479). Por otra parte, en regímenes autoritarios, más que participación, suele darse una pseudoparticipación, de carácter involuntario, no orientada hacia una influencia real de la comunidad y manipulada como mecanismo legitimador (*loc. cit.*).

Existen diferentes propuestas para el análisis de la participación social en la educación. Rosa María Torres propone preguntarse sobre sus propósitos; sus actores; sus espacios; los roles asumidos; sus niveles (acceso, asistencia/uso,

información, comunicación, consulta, decisión); sus dimensiones (administrativa, curricular, pedagógica), los ámbitos en los que se produce (diagnóstico y prospectiva, planificación, diseño, ejecución, seguimiento, sistematización, evaluación, interpretación, control y uso de resultados); sus alcances (supranacional, mundial, continental, regional, nacional, estatal, municipal, local); y por las condiciones necesarias para su efectividad (Torres, 2001: 16-17, Recuadro 4).

La propuesta de análisis de Frigerio y Poggi (1990) incluye las siguientes variables:

- *Iniciativa fundacional.* Quiénes son los promotores o movilizadores. Convocatoria obligatoria u optativa.
- *Grado de institucionalización.* Presencia real o formal, matices.
- *Efectos de la institucionalización.* Deseables (democratización) y no deseables (burocratización).
- *Posición en el organigrama.* Lugar del cuerpo colegiado en el organigrama formal e informal.
- *Carácter del cuerpo colegiado:* asesor, consultivo, resolutivo, ejecutivo; funciones.
- *Delimitación de los ámbitos de intervención.* Definición de las inclusiones y exclusiones, según ámbitos de intervención: técnico-pedagógico, administrativo, planificación institucional, cuestiones disciplinarias, etcétera.
- *Relación intra e interinstitucional.*
- *Grado de libertad en la elaboración de la normativa interna.*
- *Composición del órgano colegiado.* Quiénes participan y en qué número (y, agregaríamos, en qué proporción).
- *Carácter representativo de los miembros participantes.* Representación de clases institucionales o de otras asociaciones.
- *Formas de elección de los miembros participantes.* Votación, designación, delegación.
- *Duración en el cargo de los miembros participantes.* Limitaciones, renovación de los cargos, repetición.
- *Delimitación de instancias de control.* Definición de faltas e instancias de sanción.
- *Frecuencia y periodicidad de las reuniones.* Número mínimo obligatorio, momentos del periodo lectivo para su realización.

- *Grados de poder de los miembros.* Territorios de intervención de los actores: derecho de voz, de voto, poder de veto; capacidad de convocatoria (a reuniones del cuerpo colegiado); por parte de las instancias jerárquicas, algún número de miembros, cualquier integrante.
- *Evolución del funcionamiento.* Historia de los espacios de participación, redefinición de los mismos por parte de los protagonistas (Frigerio y Poggi, 1990: 73-75).

De acuerdo a estas autoras, un análisis de experiencias de participación debe tomar en cuenta que suele existir una distancia entre la intención de una gestión político-educativa y los resultados de sus prácticas (Frigerio y Poggi, 1990: 72). Pueden producirse resultados no deseados o, incluso, paradójicos: uno de los más importantes es que la participación se promueve para contribuir a superar la segmentación, y, sin embargo, a veces la agudiza, ya que las condiciones que se requieren para lograr una participación efectiva (entre otras, tiempo disponible, una autorrepresentación como fuerza instituyente) se encuentran desigualmente distribuidas (*ibidem*: 72-73).

Sonia Cigliutti coincide con el planteamiento anterior al señalar que hay una apropiación diferencial, por parte de los sectores y los grupos, de los espacios de participación ofrecidos. Se convoca a la participación de todos, pero sólo algunos están en condiciones de hacerla efectiva: "se planifica para la democratización pero el resultado de la implementación de las políticas aumenta la diferenciación y la segmentación al interior del sistema educativo" (Cigliutti, 1993: 34). Por tanto, para evitar una mayor desigualdad en la oferta del servicio educativo, se requeriría generar mecanismos regulatorios y compensatorios (en términos de una discriminación positiva) en pro de la equidad y la igualdad de oportunidades (*loc. cit.*).

El análisis de la participación social en la educación de Cigliutti se basa en la consideración de la relación entre política y escuela como una relación conflictiva. Para esta autora, la política de promoción de la participación social posibilita prácticas no alentadas en el modelo tradicional de escuela con las que se redefinen roles y se alienta un cambio en las relaciones entre los actores. Esto conlleva un elemento desorganizador: la escuela se enfrenta a situaciones desconocidas cuyos efectos son impredecibles, no controlables. En algunos actores esta situación despierta un temor

por la politización de la escuela, esto es, por el cuestionamiento del poder y de las posiciones, los conflictos de intereses y valores (Cigliutti, 1993:).

Pero, también, la participación social en la educación puede reducirse tan sólo a retórica y a ejercicios de simulación, cuya realidad la autora modela en contraste con un modelo de participación social en la educación deseable; tales modelos polarizados se esquematizan en la Tabla 2.1.

TABLA 2.1
MODELO BIPOLAR DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

Modelo participativo	Modelo de participación simulada
El consejo surge de una historia de democratización	El consejo se conforma como un acto formal de acatamiento de las disposiciones oficiales; no experiencias participativas previas
Representantes legitimados por los sectores involucrados	Elección manipulada de representantes
Relaciones horizontales entre los sectores (mismo acceso a la información)	Estructura jerárquica piramidal (participación subordinada a objetivos impuestos). Relaciones asimétricas, no circulación de información
Cogestión (distribución del poder y delegación de funciones)	Funciones acotadas a los aspectos de mantenimiento y equipamiento de escuelas
Responsabilización del Estado	Apelación a los padres, no al Estado
Accionar comunitario enmarcado en una concepción de la justicia social	No hay acciones comunitarias
Actividades insertas en sus propias pautas culturales	Imposición cultural. Alejamiento de los intereses y necesidades de los sectores
Proyectos de trabajo articulados con otras organizaciones e instituciones	Aislamiento del contexto

Fuente: Elaboración propia con base en Cigliutti, 1993: 33.

Los proyectos de participación social en la educación se ven enfrentados a una serie de tradiciones e inercias dominantes que, por ejemplo, relegan la participación de los alumnos, por diversos factores: la propia condición de alumnos (asociada con falta de conocimiento e incapacidad), la edad (niñez y juventud asociadas con una idea de *déficit*), la condición social, étnica y de género. Para muchos padres, docentes y

autoridades, la participación de los estudiantes sigue siendo ajena o incluso inaceptable (Torres, 2001: 21-22).

En lo que se refiere a los maestros, la docencia es concebida tradicionalmente como una profesión de aula, donde el maestro goza de autonomía. Sin embargo, maestros, directivos y gremios docentes han reclamado históricamente por información, consulta y participación (Torres, 2001: 22). No obstante, se ha prestado escasa atención a sus saberes, necesidades y voluntades, todo esto en el contexto de un deterioro real y simbólico de la profesión docente. Así pues, la frecuentemente citada resistencia docente al cambio educativo⁷⁸ puede ser atribuida más a los métodos empleados para las reformas, que a los contenidos introducidos por ellas (*ibidem*: 23).

Las organizaciones de docentes, por su parte, se encuentran por el momento inmersas en un proceso de cambio por el que intentan reconciliarse con la ciudadanía y evitar el aislamiento. Esto ha hecho que asuman nuevas formas de lucha y actitudes propositivas, en una defensa de la escuela pública y de su calidad (Torres, 2001: 23), por lo que se han sumado a las iniciativas participacionistas.

La participación de la comunidad y de los padres de familia en los asuntos educativos es un tema añejo, y sin embargo, el postulado raramente ha sido traducido en planes y estrategias, permaneciendo en el plano normativo. Cuando se ha llevado a la práctica, generalmente se encara en relación a la institución escolar (no al sistema escolar o la política educativa); se restringe a los aspectos administrativos, sin incidir en los asuntos pedagógicos; se centra en aspectos materiales o monetarios; es unilateral (va de la comunidad a la escuela y no viceversa); y se valora poco el aporte de los padres y de la comunidad (Torres, 2001: 24).

A partir de lo anterior, no es extraño constatar el que las experiencias de participación social en la educación, específicamente aquellas que han tomado forma con la constitución de instancias colegiadas representativas (como los Consejos de Participación Social, en México), se encuentren aún lejos del paradigma con el cual se les concibe. Uno de los trabajos que apunta en ese sentido es el de Mariano

⁷⁸ Rosa María Torres propone repensar esa resistencia docente al cambio educativo, ya que considera que de hecho se producen innovaciones espontáneas, surgidas de la iniciativa de los docentes, que están subvaluadas y poco sistematizadas.

Fernández Enguita (1993), realizado en nueve Centros Escolares de Madrid, en el que muestra cómo cada centro, dependiendo de sus circunstancias, de su historia, de las personas involucradas, adquiere una configuración y un funcionamiento peculiares. Las conclusiones generales del estudio señalan que, tras cinco años de funcionamiento, los Consejos Escolares no propician una participación entusiasta de ninguno de los grupos en él representados: los consejos se integran mediante procesos electorales con escasa participación (sobre todo tratándose de los padres de familia), con electores muchas veces manipulados (principalmente en la elección de representantes de los alumnos), o cuasiobligados (se acude a votar no como un acto plenamente voluntario).

Pero es fundamentalmente en la operación de los Consejos en donde esta falta de entusiasmo —y, con ella, de resultados efectivos en cuanto a una real participación en la toma de decisiones colectivas— es patente. El estudio consigna cuál es el comportamiento característico de cada uno de los grupos sociales representados en los Consejos y cuál la dinámica al interior de éstos, para arribar a la conclusión de que “la actitud ante los consejos escolares es de rechazo o reticente por parte del profesorado, de aceptación pero no muy esperanzada entre los padres y de indiferencia en las filas de los alumnos” (Fernández, 1993: 77). No obstante subrayar las reacciones defensivas del profesorado frente a estas instancias, la idea general es que los Consejos Escolares inhiben una participación real de los distintos sectores porque en ellos predomina la visión del profesorado, el cual, por contar con instancias organizativas propias, corporativas, y por su carácter *semiprofesional*, está en posición de tomar las riendas del proceso, convirtiendo a los Consejos en meras instancias de ratificación de lo ya acordado en el claustro de profesores. De este modo, no sólo no hay una participación real de los distintos sectores en estos cuerpos colegiados, sino que incluso se han desmontado anteriores mecanismos de participación, como las Asociaciones de Padres.

Siguiendo esta misma línea, Fernando Gil Villa (1992) constata las dificultades y problemas con que se enfrenta la participación social en los Centros Escolares, y que la limitan de manera significativa: paternalismo, tratamiento de temas poco conflictivos en las sesiones, acuerdos previos entre profesores, imposición del orden del día en las sesiones, etcétera, que convierten una inicial actitud positiva hacia la

participación en una actitud escéptica. La tesis central es que los Centros Escolares no propician la participación de la comunidad escolar debido al poder que en éstos ejerce el profesorado, en el que se mezclan los tres tipos de autoridad tipificados por Weber: la autoridad carismática, la autoridad tradicional y la autoridad racional. Así, no sólo los profesores defienden sus posiciones —y presentan reparos a la participación de los *legos*— con base en su calidad de expertos, sino que el resto de los participantes acaban asumiendo dicha calidad y, con ello, aceptando una participación subordinada en la toma de decisiones concernientes al Centro Escolar.

Otra investigación de corte empírico, también para el caso español, de los Consejos Escolares como instancias de participación es la realizada por Carmen Elejabeitia (1987). El análisis de la autora sostiene que estos Consejos están constituidos simbólicamente por el poder como parte de discursos significativos sobre el proceso de democratización de la sociedad, pero que en su operación se produce una desarmonía entre la producción simbólica y el registro de lo real, ya que los consejos no dejan de ser órganos de la organización sistémica en los que el poder corresponde a los participantes pero no a los grupos que representan. Más aún, los delegados a los Consejos no son, según la autora, realmente representantes de nadie, ya que los grupos a los que pertenecen no existen como tales, sólo viven en el discurso, donde cumplen una función legitimadora. No existe entre los miembros la conciencia de formar una comunidad escolar, ni ésta goza de organización sistémica operativa. Los grupos sociales que tienen cabida en los Consejos no llevan una vida sistémica dentro del centro; su existencia sólo se manifiesta cuando son llamados a elegir a sus representantes, para luego desaparecer. Por lo anterior, la cuestión de si los representantes son portavoces o delegados con opinión y decisión no tiene sentido. El interés de la autora se complementa con la preocupación por encontrar si a pesar de esto se producen participaciones no normalizadas de los diferentes sectores de la comunidad escolar, como puede ser todo ensayo de reafirmación u organización.

La reflexión acerca de la participación social en la educación para el caso de México ha sido escasa. Las breves referencias que sobre el tema llegaron a aparecer en la literatura nacional durante un largo periodo de tiempo (por ejemplo, Latapí, 1998) iban en el sentido de celebrar la propuesta y lamentar su desempeño real como

uno de los déficits de la reforma propuesta por el ANMEB. Sin embargo, recientemente esta carencia ha empezado a ser subsanada y, en contraste con las primeras referencias, han empezado a producirse en nuestro país algunas reflexiones en sentido crítico a la política de participación social, sobre todo en relación con su potencial democratizador. Estos aportes serán retomados en el siguiente capítulo.

A partir del capítulo que aquí concluye hemos podido encontrar que tras el consenso discursivo —tal vez más retórico que efectivo— que envuelve a las políticas de descentralización y participación social, particularmente en el ámbito educativo, se esconde una multiplicidad de significados, producidos por actores disímiles, con diferentes motivaciones. Pero independientemente de estos encuentros y desencuentros, la descentralización y la participación social son hoy paradigmas dominantes por lo que a la gestión pública se refiere, que han estructurado cambios y tenido consecuencias, aun cuando sus resultados no los muestren plenamente eficientes. Nos hemos encontrado con planteamientos de mucha fuerza normativa, pero también con elementos de análisis que intentaremos aprovechar en lo que resta del trabajo.

La participación social en la educación en el ámbito nacional

Tras una historia de varias décadas en que se intentó no interferir en la conducción estatal de la educación pública, la participación social es reivindicada por las autoridades educativas en una versión institucionalizada a ser adoptada como política nacional. En este capítulo hacemos una revisión de la incorporación del tema de la participación social en la educación en la agenda pública, para posteriormente considerar el desarrollo de la implementación de esta política, vía Consejos de Participación Social en la Educación, en el ámbito nacional. Pasamos revista así al entusiasmo inicial, al periodo de letargo que sobrevino después, a los intentos de reanimarlos y, con el gobierno de la alternancia, a su cuestionamiento y recuperación con base en nuevas lógicas. Incluimos también un apartado en que exponemos la posición del SNTE ante esta política y otro más en que se aborda una versión diferente de la participación social en la educación, a través de acuerdos concertados entre organismos públicos, privados y sociales, en el marco del Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

La emergencia de la participación social como tema de la agenda pública en México

La necesidad de contemplar la participación social como parte de la gestión gubernamental fue percibida en nuestro país hace apenas dos décadas. Fue durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado que ésta se convirtió en tópico de la agenda gubernamental, siendo incorporada en los documentos de planeación del desarrollo y, fundamentalmente, adquiriendo garantía jurídica a través de la Ley de Planeación Democrática.

Pero es con el proyecto que planteó, una vez más, la modernización del país que la participación social toma fuerza en el discurso gubernamental. Tal proyecto, impulsado por Carlos Salinas de Gortari, cuyo propósito era avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, el crecimiento económico y el

mejoramiento social, contemplaba no sólo la modernización del Estado, sino de la sociedad y de la relación entre ellos, a través de la ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales, la apertura de más y mejores canales de participación de la ciudadanía en la acción colectiva,⁷⁹ la renovación de las organizaciones sociales y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes (PND 1989-1994: 19).

La participación ciudadana es, entonces, recuperada como una vía de ampliación de la democracia, en un momento en que el mismo gobierno es cuestionado en su legitimidad de origen, dadas las dudas que había despertado el proceso electoral de 1988 (sobre todo, por el polémico episodio de “la caída del sistema”), último bajo la responsabilidad de las mismas autoridades gubernamentales y a cargo, entonces, de quien sería, a continuación, el secretario de Educación Pública: Manuel Bartlett Díaz.

En el terreno educativo, sin dejar de sostener la atribución estatal de conducir la tarea educativa, se llamó también a reflexionar sobre las formas de participación de la sociedad en esta tarea, pero el énfasis aquí estuvo puesto en la necesidad de impulsar formas alternativas y complementarias de financiamiento social del quehacer educativo y de ese modo coadyuvar a la acción de los distintos ámbitos de gobierno (PND 1989-1994: 103-104).

El programa del sector educativo del gobierno de Carlos Salinas —el *Programa Nacional para la Modernización Educativa*—⁸⁰ mostraba a las claras la intención de emprender —o reemprender— un amplio proceso de reforma educativa, con base en un nuevo modelo de educación para el país. Para realizar esa profunda modificación del sistema educativo, para hacerlo “más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno” (PNME 1989-1994: 5), se descentralizaría la operación de la

⁷⁹ Una de las vertientes más importantes de la participación ciudadana tiene que ver con el proceso de planeación democrática, a través de la constitución y operación de consejos consultivos y de concertación.

⁸⁰ En un afán de mostrar apertura a las voces de la sociedad y presentar los programas de gobierno como fruto tanto de la consulta, como de la concertación social y de un *ejercicio moderno de la autoridad* (PND 1989-1994: xi-xiii), este programa es ofrecido como el fruto de un proceso de planeación participativo que recogió los trabajos de la *Consulta Nacional para la Modernización de la Educación*, organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltee), y que versó sobre cuatro asuntos, según propuesta del titular del Ejecutivo: contenidos de la educación; métodos de enseñanza; sistema educativo; y participación de la sociedad (Conaltee, 1991: 33).

educación básica y normal, se reordenaría su administración, se acentuaría la planeación y la evaluación, y se fomentaría la participación social (PNME 1989-1994: 30-31).

La participación social en la educación se convocó para contribuir a los objetivos de extender la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica. Las metas del programa en este punto urgieron a la conformación de los mecanismos para canalizar esa participación,⁸¹ con la que se impulsaría “el adecuado funcionamiento educativo y administrativo, la colaboración financiera para la operación de los servicios y su vinculación con la productividad local y regional [coordinándose con el Programa Nacional de Solidaridad]” (PNME 1989-1994: 29), sin embargo, reiteradamente se le identifica —y se le reduce— con el objetivo de contribuir a la tarea educativa en las acciones de mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas (restauración y mantenimiento de inmuebles, y suministro de materiales y auxiliares didácticos) (PNME 1989-1994: 48).

No obstante, una vez que, a instancias del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte), dirigido por Luis G. Benavides, se adoptaron los lineamientos formulados por la UNESCO, el planteamiento participativo cobró una fuerza discursiva que apareció reiteradamente en afirmaciones como las siguientes: “la participación es la tónica que marca todo el proceso de modernización educativa” (Conalte, 1991: 68); y “el elemento de la participación social es la característica principal del modelo, y con esto asegura que el proceso educativo esté en permanente y estrecha vinculación con lo que la sociedad le demanda” (Conalte, 1991: 158).

Esto fue así porque el nuevo *modelo educativo*⁸² que se postuló consideraba al quehacer educativo como una responsabilidad compartida entre la escuela y la

⁸¹ No obstante, no se le menciona en las acciones de fondo a desarrollar en todos los niveles educativos (Cf. PNME 1989-1994: 42).

⁸² Este modelo educativo pretendía un cambio estructural en la concepción, organización y operación de la tarea educativa. Su misma formulación quiso seguir una metodología participativa que incluyó la investigación, la consulta y la concertación social: con la coordinación del Conalte, se celebraron siete foros abiertos (que, por cierto, fueron suspendidos al ser capitalizados por los opositores a las propuestas modernizadoras) (Proceso, 11 de marzo de 1991: 25); se tuvieron reuniones con organizaciones de padres de familia; se solicitó estudios a instituciones especializadas (como el Centro de Estudios Educativos, A.C. y el Departamento de Investigación Educativa, del Instituto Politécnico Nacional); se dialogó con el SNTE; se tuvo contacto con la iniciativa privada a través de las organizaciones de escuelas particulares y con dirigentes empresariales, se hizo uso de los medios de comunicación —programa televisivo del Conalte y

sociedad, bajo la perspectiva de la *educación permanente*, esto es, la concepción de que se aprende en toda circunstancia y a lo largo de toda la vida, por lo que se educa "para la vida en la vida misma" (Conalite, s/f: 30, 114). De ahí el que la preocupación por superar el aislamiento de la escuela respecto de su entorno social esté presente en todo el modelo y que su propio rol social sea replanteado, con base en dos ideas básicas: 1. Que la escuela debía responder a las necesidades básicas de aprendizaje del individuo y de la sociedad, y 2. Que la escuela debía vincularse estrechamente con la comunidad educativa local para promover su desarrollo.⁸³

En torno a la primera cuestión, se echó a andar una reforma curricular basada en la concepción de que los contenidos educativos debían plantearse en función de *perfiles sociales de desempeño*⁸⁴ deseables en los alumnos; del mismo modo, el maestro debía responder a un *perfil de desempeño docente*, de acuerdo con el cual su labor era contribuir a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de sus alumnos y ser también "un agente de cambio social y líder comunitario" (Conalite, 1991: 133).⁸⁵

revista *El Maestro*—; y se obtuvieron las observaciones de cuatro especialistas de la UNESCO (Conalite, 1991: 68-73).

⁸³ Se decía que "en el proceso educativo, la participación social orientada a mejorar la calidad de vida es una garantía de la vinculación de la labor de la escuela con el desarrollo del país desde cada comunidad" (Conalite, s/f: 31).

⁸⁴ Por *perfil social de desempeño* se entendió el conjunto de conocimientos, habilidades, valores, actitudes y conductas manifestados en diversas situaciones de la vida diaria, que se puede esperar, y aún exigir, que la educación básica propicie en los educandos, conforme a requerimientos reales, socialmente relevantes e individualmente significativos (Conalite; s/f: 35). La definición de estos perfiles siguió un complejo proceso en el que se invocó también a la participación social: se consultó, por medio de cuestionarios (para alumnos y maestros) y entrevistas (a directivos, padres de familia y representantes de sectores productivos), qué es lo que el alumno necesita conocer y saber hacer para ser competente socialmente; con los resultados de la encuesta y las aportaciones de especialistas de distintas disciplinas, se organizó un seminario (conformado por especialistas, representantes de consejos estatales, miembros de los comités pedagógicos estatales del SNTE, técnicos de la SEP, del Conalite y especialistas de la Organización de Estados Americanos, de donde surgió una primera propuesta de perfiles de desempeño por cada nivel educativo. Se hizo también una consulta a los sectores económico, político y social, a través de un grupo de representantes de organismos gubernamentales, organizaciones obreras, campesinas, confederaciones patronales, ONG y otros. Finalmente, un grupo técnico-pedagógico se encargó de producir la versión final de los perfiles, confrontarlos con las necesidades básicas, definir metas de aprendizaje y orientar la estructura del currículo. La idea era que estos perfiles generales fueran retomados y adaptados a las necesidades locales y derivaran en contenidos locales dentro del plan de estudios básico (Conalite, 1991: 135, 140-143).

⁸⁵ Los rasgos de ese perfil se delinearon de la siguiente forma: en el ámbito de la enseñanza-aprendizaje de los alumnos, correspondía al maestro diagnosticar, organizar, coordinar y evaluar; en la organización y administración escolar, corresponsabilizarse con estos ámbitos, contribuir al

Respecto al segundo punto, se planteó una iniciativa de cambio de la gestión escolar que incluía la creación de estructuras administrativas flexibles, la adquisición de mayores grados de autonomía institucional y docente, y el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles en la localidad como agentes educativos vinculados a la escuela (Conalte, s/f: 39), todo ello articulado en torno a los llamados *Proyectos Escolares*, a través de los cuales la escuela y la comunidad actuarían coordinadamente para abordar los problemas educativos prioritarios, participando al mismo tiempo de proyectos educativos de mayor alcance (local, regional, estatal y nacional) que contribuyeran a mejorar tanto la calidad de la educación y como la calidad de vida de la población (Conalte, 1991: 86, 156-158).

Se pretende que la escuela sea recuperada por la comunidad como institución educativa que está a su servicio, donde la corresponsabilidad en la gestión de los aprendizajes se haga realidad a través de proyectos de beneficio común y donde los diversos actores sociales encuentren estímulo para cargar de intención educativa a los procesos de desarrollo de la comunidad y del país (Conalte, 1991: 134).

De este modo, el proyecto escolar se convertiría en un mecanismo de vinculación que promovería y comprometería la participación corresponsable y cada vez más autónoma de la escuela y la comunidad, relacionando a las distintas instancias socializadoras y revalorando la función social de los maestros "mediante el fortalecimiento de su papel en la búsqueda de soluciones a los problemas de aprendizaje y a los problemas sociales" (Conalte, s/f: 87). Los Consejos Técnicos de Escuela, ya instalados, serían el espacio para la participación y concertación en torno a las tareas educativas cotidianas, en el que los padres de familia participarían activamente en la elaboración de los proyectos escolares (Conalte, 1991: 121).

Esta fue, pues, desde la parte gubernamental, la primera invocación a la participación social en la educación después de décadas de un discurso centrado en la rectoría estatal. El planteamiento fue ambicioso pero poco claro. No trazaba límites que indicaran hasta dónde podía llegar la acción de los padres de familia, a los que se daba cabida en un órgano para cuya pertenencia se requería, en primera instancia, la competencia que los maestros reclamaban como propia. En medio del enfrentamiento

desarrollo del proyecto escolar y a la conformación de una comunidad escolar activa; en cuanto a la vinculación escuela-comunidad, debía crear espacios de concertación de acciones educativas entre escuela y comunidad, y promover proyectos de servicio a la comunidad que constituyeran ocasiones de aprendizaje para los alumnos (Conalte, 1991: 148-150).

con el secretario de Educación en torno al proyecto de descentralización de la educación básica y de una reforma curricular emprendida de manera apresurada y atropellada,⁶⁶ el magisterio rechazó, sobre todo, la elaboración de los perfiles de desempeño, mientras que los proyectos escolares quedaron solamente al nivel de propuesta.

La política de promoción de la participación social en la educación y los Consejos de Participación Social en la Educación

Las acciones prefiguradas en el PNME encontrarían continuación y desarrollo en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, firmado el 18 de mayo de 1992 por el gobierno federal —a través de la SEP, con un nuevo titular al frente: Ernesto Zedillo Ponce de León—, los gobiernos de los 31 estados de la República y el SNTE. Con este acuerdo, la modernización educativa tomaba finalmente cuerpo en una reforma profunda e integral que se planteó, como objetivos fundamentales, la extensión de la cobertura de los servicios educativos básicos y la elevación de la calidad de éstos.

Hemos visto ya cómo la participación social en la educación fue considerada, junto con la más amplia participación de los distintos órdenes de gobierno —incentivando la labor del municipio—, parte de una de las tres líneas de estrategia fundamentales para el cambio: la reorganización del sistema educativo, implicando ambas vías una nueva distribución de la función social educativa. Se pretendía con ello redistribuir responsabilidades, aglutinar fuerzas y así operar con mayor eficiencia. Según el texto del Acuerdo:

Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios —base de la organización política de la Nación—. Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la

⁶⁶ En 1991, tras la visita, dos meses antes, de expertos de la UNESCO que trabajaron con equipos de la SEP, del SNTE y del Conalite, se anunció que los planes y programas de estudio que apenas habían sido reformulados (en tres meses) por el Secretariado Técnico de las subsecretarías de Educación Elemental y Media, y que se encontraban en fase de experimentación —la llamada *prueba operativa*— serían nuevamente revisados, bajo los nuevos principios, en un proceso coordinado por el Conalite, una vez que otro equipo de la SEP (del Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth) había encontrado serias fallas en ellos. La aplicación experimental de los planes y programas tampoco había sido exitosa (*Proceso*, 11 de marzo de 1991: 24).

calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela (ANMEB, 1992).

La participación más intensa de la sociedad en el terreno de la educación aparecía como parte de la moderna articulación entre Estado y sociedad. Por ello, se consideró indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento entre los gobiernos locales, la escuela y la comunidad, favoreciendo un equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. El compromiso se dio en el sentido de "...fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar" (ANMEB, 1992).

Esta *nueva participación social*, entendida como el concurso comunitario en la resolución de los problemas y en la atención a las necesidades inmediatas en el ámbito local, debería, además, combatir el burocratismo, ejercer una *contraloría social* de la educación, "no coercitiva, sino persuasiva y propositiva", y fortalecer la capacidad organizativa de la sociedad, estimulando la formación de redes sociales de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo que, dedicando mayor atención al correcto funcionamiento de la escuela, a sus instalaciones, mobiliario y material didáctico, y al cumplimiento de los planes y programas de estudio, coadyuvarían a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad (ANMEB, 1992).

Para dar cauce a esta iniciativa, el ANMEB previó la creación de nuevas figuras colegiadas en el ámbito educativo: los Consejos de Participación Social, en una estructura que partiría de la escuela y se extendería al municipio, primero, a la entidad federativa después y, por último, a la Federación. Los Consejos Escolares, Municipales, Estatales y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación operarían como mecanismos de apoyo horizontal entre los actores involucrados en la educación básica. En ellos tendrían representación, entre otros, maestros, directores de escuela, padres de familia, miembros de la comunidad y representantes sindicales de los trabajadores de la educación. Su función sería la de apoyar la labor de la escuela —sin intervenir en los asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades— realizando tareas de gestión, colaboración y apoyo, sin duplicar o invadir las atribuciones de otras figuras institucionales (como los Consejos Técnicos).

Al impulso de la política de participación social en la educación contribuyó el nombramiento, como subsecretario de Educación Básica, en julio de 1992, de Gilberto Guevara Niebla,⁸⁷ quien se refirió a ésta y a la descentralización como “la recuperación de la escuela por la comunidad”, retomando las ideas de Vasconcelos (*Proceso*, 24 de agosto de 1992: 19).

Un año después de la firma del ANMEB, en mayo de 1993, se expidió otro documento —el *Anexo de Ejecución para Promover la Participación Social en Educación* (AEPPE)— en el que se expuso más ampliamente los antecedentes, propósitos, objetivos, y formas de integración y de funcionamiento de los Consejos. En él se reitera la pretensión de fomentar el interés, conocimiento y participación de los diversos actores de la comunidad educativa y la sociedad en general para coadyuvar a reducir las condiciones sociales adversas al desarrollo educativo.

Las funciones de los Consejos se van especificando: desarrollarían labores de consulta, colaboración, apoyo, gestoría, información, coordinación de la participación social, vinculación entre las instancias participantes en el hecho educativo y planeación propositiva de la participación social. No dejaba de hacerse explícita la intención de comprometer a la sociedad a contribuir al mejoramiento físico y material de los planteles escolares “sin demérito de la labor que en este orden le corresponde desempeñar a las autoridades educativas” (AEPPE, 1993: II).

En el aspecto normativo, los Consejos de Participación Social deberían regirse por lineamientos marcados por la SEP (para entonces todavía no elaborados), que también verificaría y evaluaría su operación, mientras que su promoción y la convocatoria para su formación (con tiempos y procedimientos) sería realizada por las autoridades educativas estatales.

Se esbozaron aquí también algunos lineamientos respecto a su forma de operación, que, sin embargo, serían más tarde dejados de lado. Por ejemplo, el carácter electivo y rotativo de los cargos de coordinador y secretario técnico,⁸⁸ la

⁸⁷ Líder del movimiento estudiantil de 1968, estudioso y crítico de la educación en México.

⁸⁸ Se indicó que, para facilitar la instalación de los Consejos, sólo en la primera ocasión los coordinadores de los Consejos de Participación Social no serían electos, sino que funcionarían como tales, para el caso de los Consejos Escolares, el director de la escuela; en los Consejos Municipales, el presidente municipal; y, en los Consejos Estatales, la autoridad educativa estatal o

duración de los mismos (seis meses, en el caso de los Consejos Escolares, y de un año, en el caso de los Consejos Municipales y Estatales); la periodicidad mínima de sus sesiones (cuando menos una vez por bimestre), el carácter abierto y público de éstas, y el mecanismo de toma de decisiones (mayoría de votos presentes, teniendo el coordinador, en caso de empate, voto de calidad).⁸⁹

Sin embargo, estas definiciones —primeras tentativas— carecían aún de respaldo jurídico. Además, presentadas a las autoridades educativas estatales en la primera y única reunión nacional —en noviembre de 1993— que mereció este tema, parecieron a éstas demasiado rígidas y esquemáticas (SEG, s/f: 3). De ahí tal vez que la reglamentación de la participación social que introdujo la nueva Ley General de Educación no haya llegado a tales detalles organizativos, como veremos en seguida.

La participación social en la nueva *Ley General de Educación*

Firmado el ANMEB y los convenios respectivos, los compromisos ahí contraídos en torno a la reorganización del sistema educativo debían adquirir sustento jurídico. El mismo Artículo 3º Constitucional había sufrido antes —en enero de 1992— una reforma muy importante que eliminó la exclusión de las Iglesias del ámbito educativo, al permitirse la enseñanza religiosa en los establecimientos privados de educación básica; es decir, el carácter laico de la educación básica sólo se prescribió para aquella impartida por el Estado. Después del ANMEB, el 5 de marzo de 1993, se publicó una nueva reforma a este precepto que estableció la obligatoriedad de la escolaridad secundaria y levantó las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio educativo. Fueron éstas, modificaciones fundamentales que reflejaban ya una nueva concepción acerca de la responsabilidad del Estado frente a la educación, antes terreno de su casi absoluta rectoría.

Así, la nueva *Ley General de Educación*, promulgada el 13 de julio de 1993, precisó el campo de la educación pública: su obligatoriedad se amplió (al nivel secundaria, como indicábamos arriba), mientras su laicidad y gratuidad se

de la SEP. Con posterioridad al ejercicio del cargo en esta primera ocasión, tales coordinadores pasarían a ser Presidentes Honorarios de los CPSE.

⁸⁹ En los casos especiales, como los de las escuelas unitarias, bidocentes o incompletas, así como en aquellas de difícil acceso, estos lineamientos generales deberían ser adecuados a las circunstancias particulares del centro escolar.

refrendaron. El papel del Estado en la educación varió: asumió un mayor compromiso hacia la educación básica (explicitando su obligación de prestar estos servicios); acotó su compromiso con la educación media y superior (postulándose tan sólo como su *promotor*); adquirió nuevos compromisos en términos de equidad educativa; se realizó una nueva distribución de las atribuciones en materia educativa entre los distintos órdenes de gobierno (ver Tablas 3.1 y 3.2); se amplió el espacio de los particulares y se les otorgó mayor seguridad en la prestación de servicios educativos, además de que se eliminó la exigencia de laicidad para la educación ofrecida por los particulares (lo que permitiría esperar una mayor participación de las Iglesias en las tareas educativas); y se promovió la participación social a través de los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE).⁹⁰

La participación social aparecía, por primera vez, en el texto reglamentario del campo educativo, aunque no en el texto constitucional.⁹¹ La LGE le dedicó todo un capítulo nuevo —el VII, “De la participación social en la educación”—, que comprendió tres secciones: 1. De los padres de familia, 2. De los Consejos de Participación Social, y 3. De los medios de comunicación. Particularmente, los aspectos más innovadores de esta ley, en lo que a participación social en la educación se refiere, son el establecimiento de los Consejos de Participación Social y la disposición (artículo 74) que obliga a los medios de comunicación masiva a contribuir al logro de los fines de la educación nacional.

⁹⁰ Para un amplio análisis de estos cambios legislativos puede consultarse: Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1993.

⁹¹ El texto constitucional vigente hace tan sólo una referencia a la obligación de los padres o tutores de ver que sus hijos o pupilos reciban la educación primaria y secundaria. Como señala Pablo Latapí: “Nuestra legislación ha tenido la preocupación predominante de salvaguardar la competencia del Estado en la educación y definir sus orientaciones ideológicas; padres de familia y comunidad, al igual que los maestros, han estado siempre ausentes de los textos constitucionales que la reglamentan” (Latapí, 1997: 16).

TABLA 3.1

**DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN EDUCATIVA DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN:
ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS**

Gobierno federal	Gobiernos estatales
Operativo-administrativas: <ul style="list-style-type: none"> • Prestar servicios de educación normal en el Distrito Federal • Prestar servicios de educación básica y normal de manera compensatoria y temporal • Establecer el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación Registro de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional • Establecer convenios internacionales de cooperación en educación 	Operativo-administrativas: <ul style="list-style-type: none"> • Prestar servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial y normal • Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros • Revalidar y otorgar equivalencias de estudios • Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para que impartan educación • Distribuir oportunamente los libros de texto y otros materiales educativos
De formulación: <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal • Elaborar los libros de texto gratuitos 	De formulación: <ul style="list-style-type: none"> • Proponer contenidos regionales de educación
Normativas: <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los lineamientos para la evaluación de los sistemas educativos estatales • Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio • Establecer los lineamientos generales para el uso de material educativo • Autorizar la utilización de libros de texto en escuelas particulares • Regular un sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias • Establecer los lineamientos de los Consejos de Participación Social en la Educación • Fijar los requisitos pedagógicos de planes y programas de estudio de la educación inicial y preescolar particulares 	
De planeación: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación y programación globales del sistema educativo nacional • Elaboración del calendario escolar para la educación básica y normal 	De planeación: <ul style="list-style-type: none"> • Ajustar el calendario escolar
De evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el sistema educativo nacional 	De evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el sistema educativo estatal conforme a los lineamientos centrales
De financiamiento:	De financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> • Asignar los recursos financieros a los ayuntamientos
Distributivas: <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar programas compensatorios 	Distributivas:
De fiscalización: <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar la correcta aplicación de los recursos federales recibidos por los estados. 	De fiscalización:

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley General de Educación*, Cap. II, arts. 12 y 13.

TABLA 3.2

**DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN EDUCATIVA DE ACUERDO A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN:
ATRIBUCIONES CONCURRENTES**

Federación-estados	Estados-ayuntamientos
<p>Operativo-administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constituir un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros • Prestar servicios educativos diferentes a los de educación básica y normal • Revalidar y otorgar equivalencias de estudios diferentes a los de educación básica y normal • Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para que impartan educación diferentes a los de educación básica y normal • Editar libros y materiales didácticos diferentes a los de educación básica y normal • Prestar servicios bibliotecarios • Promover la investigación • Promover la enseñanza tecnológica • Promover las actividades artísticas, culturales y deportivas • Efectuar reuniones, opinar, recomendar y convenir acciones para el mejoramiento del sistema educativo nacional • Otorgar reconocimientos, distinciones y estímulos • Revisar y simplificar trámites • Celebrar convenios de coordinación y unificación de actividades educativas 	<p>Operativo-administrativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad • Dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas de la localidad • Celebrar convenios con los gobiernos estatales.
<p>De formulación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de planes y programas de estudio diferentes a los de educación básica y normal 	
<p>De evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difundir resultados de evaluaciones 	
<p>De financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiar los servicios educativos con recursos presupuestarios crecientes • Fortalecer las fuentes de financiamiento 	
<p>Distributivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender especialmente a escuelas aisladas o urbanas marginadas • Establecer programas de apoyo a maestros de escuelas aisladas o urbanas marginadas • Establecer albergues, internados • Servicios educativos no regulares; educación a distancia • Programas de becas 	
<p>De fiscalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos respectivos 	

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley General de Educación*, Cap. II, art. 14 y 15.

De la propia estructura del capítulo se desprenden los canales por los cuales se encausaría la participación social y los actores que por ellos transitarían. En primer lugar, los padres de familia, a quienes los artículos 65 y 66 señalan respectivamente sus derechos y obligaciones. Entre los primeros, “colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos”, así como “formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo”.

Este apartado constituye básicamente una reasunción de las disposiciones del texto legal anterior, conservando una de sus más importantes limitaciones: no reglamentar suficientemente el ejercicio de estos derechos ni prever procedimientos e instancias de apelación, por lo que su eficacia queda librada a la buena voluntad de los responsables. El que los padres no cuenten con recurso legal alguno para hacer valer sus derechos es todavía más grave si se toma en cuenta que, de acuerdo con el artículo 75 de la misma LGE, los trabajadores de la educación quedan dispensados de las infracciones ahí tipificadas, al señalarse que las disposiciones de ese artículo no les son aplicables. La Ley no incluye tampoco prescripciones específicas que promuevan, por parte de la escuela, la participación de los padres (como podría ser, por ejemplo, la obligación de la escuela de informarles sobre los programas de estudio). Falta, pues, a los derechos de los padres, el correlato de las obligaciones de la escuela y las autoridades (Latapi, 1997: 18-19).

Por lo que respecta a las asociaciones que los padres de familia, de acuerdo al artículo 67, están autorizados para formar a fin de que representen sus intereses ante las autoridades, el texto señala que deben abstenerse de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos, con lo que aparece aquí otra de las grandes limitantes de la ley: la vaguedad de algunas de sus expresiones básicas. En lo que se refiere a los aspectos *pedagógicos y laborales*, la interpretación suele ser tan amplia que, en el aspecto pedagógico, es muy poco lo que los padres pueden hacer por la superación de sus hijos en la escuela (con lo cual buena parte de su derecho queda conculcado). Así también, los *asuntos laborales* suelen extenderse a todo aquello relacionado con el cumplimiento de las obligaciones de maestros y funcionarios, perdiendo los padres de familia toda oportunidad de exigir el

cumplimiento de su labor. Todo esto, lógicamente, limita la capacidad de participación y colaboración (Latapi, 1997: 20).

Los Consejos Escolares, Municipales y Estatales, y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación son materia de la segunda sección del capítulo (artículos 69, 70, 71 y 72, respectivamente).⁹² El orden no es gratuito: se trata, según las nuevas propuestas de gestión educativa, de poner en primer lugar a la escuela como centro de atención; partir de sus problemas, demandas y condiciones particulares para motivar el interés de la comunidad por la solución de los mismos, y así ir escalando en los niveles de organización sociopolítica del sistema educativo.

Según lo estipulado, en cada escuela pública de educación básica la autoridad del plantel debe promover la formación de un *Consejo Escolar de Participación Social*⁹³ integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos y miembros de la comunidad interesados en la problemática escolar.⁹⁴ Entre sus funciones se cuenta el conocer las metas educativas, el avance de las actividades escolares y las evaluaciones realizadas por las autoridades educativas; opinar en asuntos pedagógicos; apoyar actividades extraescolares; contribuir a reducir las condiciones sociales adversas a la educación y emitir convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.

En forma análoga, en cada municipio —y, en el Distrito Federal, en cada delegación política—⁹⁵ debe instalarse un *Consejo Municipal de Participación Social en la Educación*, en el que tendrán cabida las mismas categorías de participantes de los Consejos Escolares más las autoridades municipales y representantes de organizaciones sociales. Sus funciones contemplan gestionar ante el ayuntamiento y

⁹² Antes, el Art. 12 (fracción X, del capítulo y sección encargados de la distribución de la función social educativa) establece que es atribución exclusiva de la autoridad federal fijar los lineamientos generales, de carácter nacional, a los que se debe ajustar la constitución y funcionamiento de los Consejos de Participación Social a cualquier escala.

⁹³ Ver las Tablas 3.3 y 3.4 para una esquematización de la composición y funciones de los Consejos de Participación Social.

⁹⁴ En los planteles particulares de educación básica lo anterior no constituye una obligación, pero sí una atribución permisible.

⁹⁵ Se contempla también la posibilidad, para los casos en que se requiera, por razones de densidad escolar o extensión territorial, el establecimiento de Consejos por zona escolar.

la autoridad educativa local: el mejoramiento de los servicios educativos y la construcción o ampliación de escuelas; realizar labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica, así como conocer los resultados de las evaluaciones de las autoridades educativas; promover actividades de intercambio y colaboración interescolar; opinar en asuntos pedagógicos; proponer contenidos locales para los planes y programas de estudio; promover actividades de orientación y capacitación para padres de familia; procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y el equipamiento básico de los planteles escolares; establecer la coordinación entre las escuelas y las autoridades, y los programas de bienestar comunitario; y, en general, llevar a cabo actividades encaminadas a mejorar la educación en el municipio.

Correspondientemente, en cada entidad federativa debe operar un *Consejo Estatal de Participación Social en la Educación* —y, en el Distrito Federal, uno análogo—, como organismo de consulta, orientación y apoyo. En cuanto a sus integrantes, además de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de sus organizaciones, autoridades educativas locales y municipales, y representantes de sectores sociales de la entidad interesados en la educación, se suman también representantes de instituciones formadoras de maestros. Sus funciones son prácticamente las mismas que las de los Consejos Municipales, añadiendo la coordinación y sistematización a nivel estatal.

Finalmente, la LGE señala que debe también funcionar un Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia de consulta, colaboración, apoyo e información. Su integración comprende los mismos géneros de participantes de los otros consejos, añadiendo la representación de las autoridades educativas a nivel federal. Sus principales funciones son las de conocer el desarrollo del sistema educativo nacional, opinar en asuntos pedagógicos, tomar nota de las evaluaciones de las autoridades educativas y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

TABLA 3.3

INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

Consejo	Integrantes
Escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Padres de familia, - representantes de las asociaciones de padres de familia, - maestros, - representantes de la organización sindical de los maestros, - directivos de la escuela, - ex alumnos, - miembros de la comunidad interesados en la problemática escolar
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades municipales, - padres de familia, - representantes de las asociaciones de padres de familia, - maestros distinguidos, - directivos de escuelas, - representantes de la organización sindical de los maestros, - representantes de organizaciones sociales, - demás interesados en el mejoramiento de la educación
Estatad	<ul style="list-style-type: none"> - Padres de familia, - representantes de las asociaciones de padres de familia, - maestros, - representantes de la organización sindical de los maestros, - representantes de instituciones formadoras de maestros, - autoridades educativas estatales, - autoridades municipales, - representantes de sectores sociales de la entidad especialmente interesados en la educación
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Padres de familia, - representantes de las asociaciones de padres de familia, - maestros, - representantes de la organización sindical de los maestros, - autoridades educativas, - representantes de sectores sociales especialmente interesados en la educación

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley General de Educación*, Cap. VII, arts. 69-71.

TABLA 3.4

ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

Consejo	Funciones y atribuciones
Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares • tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; • propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; • proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; • estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; • llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; • alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; • opinar en asuntos pedagógicos; • contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; • convocar para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; • respaldar las labores cotidianas de la escuela y, • en general, realizar actividades en beneficio de la propia escuela.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; • conocer de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; • llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; • estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; • establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; • hacer aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; • opinar en asuntos pedagógicos; • coadyuvar a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; • promover la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; • promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores; • proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; • procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, • en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.
Estatat	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y apoyar actividades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; • coadyuvar a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; • sistematizar los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; • opinar en asuntos pedagógicos; • conocer las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; • conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y • colaborar con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar nota de las evaluaciones de las autoridades educativas, • conocer el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, • opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y • proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Fuente: Elaboración propia con base en la *Ley General de Educación*, Cap. VII, arts. 69-71.

De acuerdo al texto de la ley, la autoridad escolar es la responsable de vincular a la escuela, activa y constantemente, con la comunidad, para lo cual debe contar con toda la colaboración del ayuntamiento y la autoridad educativa local (artículo 69). En forma análoga, el presidente municipal es el responsable de que en el Consejo Municipal se alcance una efectiva participación social (artículo 70). No hay mención en la ley de tal responsabilidad para los casos de los Consejos Estatales ni del Consejo Nacional. En todos los casos, los CPSE tienen facultades para opinar en aspectos pedagógicos (lo que contrasta con la restricción impuesta a las asociaciones de padres de familia), pero no así en asuntos laborales, ni en cuestiones políticas ni religiosas (artículo 73).

Al parecer, estas últimas reservas fueron el resultado de las negociaciones con el SNTE. Cabe, sin embargo, el cuestionamiento del por qué, si las cuestiones laborales están excluidas de la competencia de los Consejos, debe incluirse en ellos la representación sindical (Latapí, 1997: 20). El SNTE ha sido muy cauteloso al respecto, asumiendo un discurso en el que se presenta como un sindicato que busca ir más allá de las reivindicaciones de carácter gremial, para hacer la defensa, como grupo profesional, de su materia de trabajo. De ahí su permanente reclamo por que se le tome en cuenta en las decisiones del sector.

En general, podemos decir que la política de promoción de la participación social en la educación se presentó en México como una política de descentralización hacia la sociedad civil, con alcances limitados, en la que el impulso descentralizador, más que en la sociedad misma, tuvo su origen en el Estado, ante los rendimientos decrecientes del modelo centralizado y como parte de un proceso modernizador. Se trataba, pues, de una iniciativa estatal descentralizadora que, como tal, podría afectar los procesos decisorios en el ámbito educativo al abrirse a nuevos participantes y redistribuir los recursos organizativos asociados a los espacios de poder de decisión.

La naturaleza de la participación que se abre paso a través de los CPSE es tan sólo consultiva y no decisoria, por tanto, bastante limitada en vistas no sólo de un proceso democratizador, terreno en el cual pudiera generar expectativas, sino incluso en la búsqueda de la eficiencia, como es el caso de la política que tratamos aquí.⁹⁶ El

⁹⁶ Los pocos trabajos que han abordado el tema de la participación social en la educación en nuestro país han puesto énfasis en este punto. Es el caso de Alfredo Guerrero (1998), quien

hecho de no conceder a los Consejos un papel de mayor relevancia revela la persistencia de una posición filosófico-jurídica particular respecto de la titularidad del derecho a educar, históricamente depositada en nuestro país en las instancias estatales. El carácter meramente consultivo de los CPSE es, además, una clara limitante de su eficacia, en el contexto de la estructura vertical autoritaria del sistema educativo mexicano. Además, el que no se les vincule tampoco a ninguna instancia oficial (como pudieran ser las cámaras de diputados o las procuradurías de justicia), de las cuales obtener fuerza para su labor de contraloría social, no compensa de alguna forma esta debilidad. Esto hace que, de acuerdo al esquema planteado, se posibilite tal vez la comunicación entre los actores y con las autoridades, pero difícilmente un control público que obligue a las rectificaciones pertinentes (Latapí, 1997: 20).

Por otro lado, la vía elegida para canalizar la participación de la sociedad en el terreno educativo tomó por el camino de la representación. Sin embargo, los CPSE, bajo el esquema planteado, combinan distintas formas de ella: en primer lugar, el consejo en sí mismo, en sus diferentes niveles, asume la representación de la corresponsabilidad entre la sociedad y las autoridades políticas; luego, cada consejo debe incluir la representación de los diferentes sectores que participan del hecho educativo, para lo cual podríamos decir que se hace una doble convocatoria: a una representación no orgánica (como cuando se invita a la participación de un padre de familia o de un maestro, en lo individual, pero en representación de todos los padres de familia o de todos los maestros) y a una representación orgánica (cuando, por ejemplo, se invita a la participación de representantes de las asociaciones de padres o del representante sindical del magisterio). No hay en ningún lado una explicación o justificación de esta forma de proceder en la integración de los Consejos, pero bien pudiera estar hablando de la fuerza de la tradición de la participación corporativa y de los intentos, muy débiles, de dar cabida a otras formas de representación menos ligadas a intereses establecidos.

cuestiona a los Consejos de Participación Social por permitir tan sólo una participación acotada y bajo un control riguroso y estricto, sin atribuciones en la toma de decisiones; al respecto, señala: "Pugnar por la democracia en la educación es pensar no sólo en ser considerado para opinar, sino para decidir, y decidir sobre lo esencial de la educación: su contenido" (Guerrero, 1998: 37).

Los problemas de la representación y de los niveles de decisión conferidos a los consejos generaron un espacio de debate entre los académicos que se ocuparon del tema, en relación a las potencialidades democratizadoras de los CPSE, mismo que derivó en la pregunta fundamental acerca del *sujeto democratizador*. La discusión remite al añejo debate entre la democracia de base y la democracia representativa (como democracia de élites), o bien, entre la democracia liberal y la democracia popular. Así, podemos recuperar aquí dos críticas a la política de participación social en la educación en México, con base en dos planteamientos diferentes.

Uno de ellos (Street, 1998) rechaza radicalmente la propuesta en torno a los Consejos de Participación Social en la Educación en tanto considera que la democracia representativa lleva a la despolitización de la base, a la contención de la verdadera democracia; por tanto, propone “construir sujetos locales autónomos que se organizan en procesos sociales de autogestión desde abajo para resistir los efectos de las cadenas jerárquicas gubernamentales; crear nuevas militancias sociales —nuevos educadores— capaces de reorganizar las escuelas como centros comunitarios integrados a principios de poder popular y de autodeterminación económica, social y política”. El problema, como la autora lo reconoce, tiene que ver con el cómo articular, cómo fusionar, en nuevos sujetos, lógicas de lucha diferentes.

Desde otra perspectiva, que acepta de principio la institución de mecanismos representativos, Aboites (1998) critica el esquema de participación social propuesto desde el ANMEB y reglamentado en la LGE, en cuanto supone una subordinación de los CPSE a la estructura escolar o gubernamental, con lo cual se resta cualquier potencialidad a la participación. En contrapartida, el autor elabora una propuesta basada en la idea de la *conducción social de la educación*, en que, bajo un nuevo modelo de relación Estado-sociedad, ésta, organizada representativamente, estaría encargada de la toma de las determinaciones fundamentales, así como de la supervisión de su ejecución, mientras que el gobierno administraría y llevaría a la práctica tales determinaciones, sin poder evadir su responsabilidad ante la educación. La propuesta implica, pues, prácticamente, al menos en lo que respecta al ámbito educativo, la desaparición del espacio público-estatal, cuestión que además de utópica pareciera no ser pertinente en función de la mediación entre los diferentes intereses sociales, organizados o no.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari concluyó la etapa inicial de las reformas en el terreno de la reestructuración del sistema educativo nacional. La federalización, en el sentido de la transferencia de los servicios educativos antes federales a los estados, se realizó en todos los casos dejando abiertas las expectativas en cuanto a lo que acontecería en cada ámbito local. Por lo que respecta a la promoción de la participación social en la educación, se dejaron sentadas las bases normativas, pero lo que en lo sucesivo se instrumentaría en torno a ella tenía un carácter de menor urgencia y dependía más de la voluntad política de las partes.

Los años del olvido

Después de estos primeros años en que constituyeron —discursivamente— una de las mayores innovaciones de la reforma, los Consejos de Participación Social en la Educación no recibieron mayor atención, salvo, de nuevo, la plasmada en el discurso.

Al cambio de gobierno, al asumir Ernesto Zedillo Ponce de León —secretario de Educación Pública en la gestión anterior, quien lograra finalmente la concreción de la firma del ANMEB— la presidencia de la República, no fue raro encontrar continuidad en los planteamientos referidos al sector educativo, particularmente respecto a lo que toca a la participación social.

En un plano más general, más como *participación ciudadana* que como *participación social*, siguió sosteniéndose que el desarrollo democrático exigía establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración.

La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad (PND 1995-2000: 72).

La participación ciudadana como ejercicio democrático debería tener su correlato en la participación como corresponsabilidad en el desarrollo social, en la procuración de la igualdad de oportunidades y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Al gobierno, en su papel rector, correspondería promover las condiciones que permitieran a la sociedad desarrollar su propia iniciativa, de modo que la

ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos fuera el resultado de la convergencia de esfuerzos e iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales, a partir de la consolidación del *nuevo federalismo* (PND 1995-2000: 74, 79).

Además, en vista de las recientes experiencias de alternancia política, vividas entonces en los ámbitos estatal y municipal, se empezó a hablar de hacer de la política de desarrollo social una política de Estado, de largo plazo, capaz de conciliar ideologías y articular esfuerzos, que fuera resultado, en su formulación y ejecución, de un amplio proceso de concertación y participación (PND 1995-2000: 75, 99).

En el terreno educativo, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la comunidad escolar siguió ocupando un lugar importante en el discurso, tratando de hacer de la escuela, "por su tradicional importancia en la vida de la comunidad", el "eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario" (PND 1995-2000: 80).

Para la elaboración del programa sectorial del sexenio se convocó nuevamente a una consulta popular —ya convertida en nuevo ritual político—, siendo la participación social en la educación uno de los temas que se abordaron. Pero el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* afirmó haber tomado especialmente en cuenta el documento preparado en esa oportunidad por el SNTE: *10 propuestas para asegurar la calidad de la educación básica* (PDE 1995-2000: 7).

Haciendo suyos los enfoques del *desarrollo humano*, del *desarrollo sostenible* y de la *educación permanente*, el nuevo programa educativo postuló como sus propósitos fundamentales la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación, "para todos y durante toda la vida", otorgando prioridad, sin embargo, como en el programa sectorial anterior, y según recomendación de los organismos internacionales, a la educación básica y a los grupos sociales más vulnerables (PDE 1995-2000: 12-15).

A sólo tres años de la firma del ANMEB, la visión oficial respecto a la reforma era optimista: se afirma que ésta muestra señales de éxito en sus grandes líneas, a pesar de haber enfrentado una "inercia natural" (PDE 1995-2000: 27). No obstante, al referirse a la participación social en la educación, hay en el documento una cierta ambivalencia. Por una parte se sostiene que, en general, se observa una mayor

participación de las comunidades en la educación y que "los consejos de participación social contribuyen a la elevación de la calidad de la educación en los distintos ámbitos en los que actualmente operan y, además, tienen un efecto favorable en la extensión de la cobertura de los servicios educativos" (PDE 1995-2000: 42). Sin embargo, en otra parte del texto, específicamente en el apartado de organización y funcionamiento escolar, se reconoce que la participación social en la educación era todavía incipiente,⁹⁷ lo cual era explicado en función de la poca adecuación de los CPSE a la variedad de usos y costumbres existentes en el país (PDE 1995-2000: 28), por lo que empieza a hablarse de la revisión y adecuación de sus mecanismos de operación y funcionamiento (PND 1995-2000: 80). Empero, se reafirma el compromiso con la política,⁹⁸ viendo la solución a la problemática de los Consejos en la configuración, por parte de la SEP, de un marco normativo más flexible.⁹⁹

A partir de entonces, la política de promoción de la participación social en la educación, como la política de descentralización educativa, sufrió distintas suertes en su implementación en los estados de la República. No se cuenta con información específica sobre el desarrollo de los CPSE en estos primeros años; sólo a partir de la conformación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase), en 1999, se empezó a realizar un trabajo de recopilación estadística de su integración.

Con todo, la más reciente evaluación del ANMEB¹⁰⁰ permite forjarnos una imagen general. Tal documento observó que, si bien en distinto grado, todos los

⁹⁷ Textualmente: "Hasta el momento, la conformación de los consejos ha sido poco dinámica y su desarrollo bastante desigual" (PDE 1995-2000: 28).

⁹⁸ "Durante los próximos años, la política educativa procurará el crecimiento de la participación social en la escuela, así como una relación equilibrada y responsable entre las partes..." (PDE 1995-2000: 42).

⁹⁹ Los nuevos lineamientos de la SEP para la participación social en la educación tardarían varios años en emitirse y, como veremos, están lejos de presentar la flexibilidad prometida.

¹⁰⁰ Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se realizaron dos evaluaciones del ANMEB, una en 1997 y otra más en 1999 (una evaluación previa, muy temprana, se había efectuado en 1993, durante el gobierno de Carlos Salinas). La tercera evaluación del ANMEB tuvo la peculiaridad de que cada entidad federativa realizó por cuenta propia, a partir de una guía de trabajo proporcionada por la SEP, su propia evaluación, la cual fue después remitida a un equipo de especialistas, coordinado por Bonifacio Barba, que llevó a cabo una síntesis y preparó una visión de conjunto de la reforma en todo el país, en un documento que recibió amplia difusión: *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, en el que se describe y valora las principales acciones realizadas en las entidades federativas a raíz del ANMEB, esto es, el trabajo

estados habían avanzado en el mejoramiento de sus sistemas educativos, sobre todo en cuanto a cobertura y eficiencia (el aspecto de la calidad se presenta más difícil de medir). Esto es, el conjunto mostraba evidencia de una variedad significativa en el grado de desarrollo educativo por entidad federativa, así como la diferenciación de proyectos educativos en toda la República (Barba, 2000: 11-13). Sin embargo, para finales del sexenio podía decirse que la reestructuración de los sistemas educativos después de la descentralización de la educación básica y normal había avanzado con distintos ritmos en las diferentes entidades federativas, pero que en la mayoría de ellas los cambios se habían ya estabilizado. En cambio, la nueva participación social en la educación era algo más bien difuso, en contraste con la importancia que se le había dado en el discurso.

Hubo una gran dilación en la instalación de los CPSE y, además, para junio de 2000, fecha del primer levantamiento estadístico del Conapase, no se había completado. Los datos arrojaron que hasta entonces se habían instalado 16 Consejos Estatales de Participación Social (50% del total esperado); se había instaurado el 47% de los Consejos Municipales (1,133 de 2,428) y restaban por constituirse 1,295; en tanto, se había establecido el 63% de los Consejos Escolares (93,732, en un universo de 148,843 escuelas de educación básica en todo el país), por lo que 55,111 escuelas no contaban aún con él (ver Tabla 3.5). El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como ya hemos señalado, apenas se había formado un año antes, en agosto de 1999.

abarca el periodo que corre de 1992 hasta 1999. Otra diferencia importante respecto a las evaluaciones anteriores es que ésta parece no haber contado con la participación del SNTE.

Tanto la guía de la SEP, como los informes estatales, se estructuraron en cuatro rubros: cobertura y eficiencia de los sistemas educativos; calidad (reforma curricular y pedagógica); equidad (programas compensatorios); y reorganización del servicio educativo (eficiencia en la gestión institucional), y en cada uno de ellos se identifican las respuestas fundamentales que se han dado, pero, también, las zonas de riesgo que no pueden ser ignoradas y exigen mejor atención o mayor esfuerzo. Para la síntesis, el país se dividió en tres regiones: norte, centro y centro-sur.

TABLA 3.5

CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN (2000)

Entidad federativa	Consejo estatal	Año de creación	Consejos municipales	No. de municipios	%	Año de creación	Consejos escolares	No. de escuelas	%	Año de creación
Aguascalientes	No	-	10	11	90.91	1999	1076	1218	88.34	n.d.
Baja California	Sí	1999	5	5	100.00	1995	1548	2611	59.29	1995
Baja California Sur	No	-	5	5	100.00	1997	352	569	61.86	1994
Campeche	Sí	1993	2	11	18.18	1997	1219	1219	100.00	1993
Coahuila	No	-	0	38	0.00	-	0	3478	0.00	-
Colima	No	-	10	10	100.00	1999	740	923	80.17	1999
Chiapas	No	-	104	118	88.14	1993	7500	15486	48.43	1993
Chihuahua	Sí	1993	4	67	5.97	n.d.	0	7428	0.00	-
Durango	Sí	1999	39	39	100.00	1995	3100	3256	95.21	n.d.
Guanajuato	No	-	46	46	100.00	1995	7315	9050	80.83	1995
Guerrero	Sí	1993	76	78	97.44	1994	7386	9327	79.19	1993
Hidalgo	No	-	0	84	0.00	-	4481	4633	96.72	1999
Jalisco	No	-	124	124	100.00	1998	7751	8682	89.28	1999
México	Sí	1999	112	122	91.80	1998	11594	12077	96.00	1998
Michoacán	No	-	39	113	34.51	2000	2323	10763	21.58	1999
Morelos	Sí	1999	33	33	100.00	1993	1959	2222	88.16	1993
Nayarit	Sí	2000	19	20	95.00	1999	1667	2040	81.72	1999
Nuevo León	No	-	1	51	1.96	n.d.	3400	3849	88.33	1999
Oaxaca	No	-	0	570	0.00	-	0	9746	0.00	-
Puebla	Sí	1994	204	217	94.01	1994	5473	6143	89.09	1994
Querétaro	No	-	0	18	0.00	-	0	2493	0.00	-
Quintana Roo	Sí	2000	8	8	100.00	2000	1185	1419	83.51	1994
San Luis Potosí	Sí	1993	54	58	93.10	1993	5944	6456	92.07	1993
Sinaloa	Sí	1999	16	18	88.89	1999	41	3888	1.05	2000
Sonora	Sí	1998	0	72	0.00	-	2893	3890	74.37	n.d.
Tabasco	Sí	1993	17	17	100.00	1993	3789	4080	92.87	1993
Tamaulipas	En proceso	-	43	43	100.00	1993	4020	4020	100.00	1994
Tlaxcala	No	-	0	60	0.00	-	0	690	0.00	-
Veracruz	No	-	-	-	0.00	-	0	-	0.00	-
Yucatán	Sí	1997	106	106	100.00	1996	2150	2361	91.06	1996
Zacatecas	Sí	2000	56	56	100.00	1993	4826	4826	100.00	1993

Fuente: Elaboración propia con base en información de www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualización al 10 de junio de 2000.

Las acciones con las que se ha promovido la participación social en la educación han sido distintas en cada una de las entidades federativas y han tenido diferentes momentos de auge. Entre los estados se observan diferencias en la prontitud para implementar la política; en los ritmos; en los grados de avance; en la preferencia por el impulso a distintos tipos de consejo (escolar, municipal o estatal); en las entidades responsables de su operación (coordinaciones estatales, direcciones, direcciones generales, etcétera); y en los logros obtenidos (Barba, 2000: 268, 281-282 y 290-291).

En lo general, los juicios emitidos en las autoevaluaciones de los estados respecto al tema de la participación social en la educación son severos: señalan que los CPSE no existen; que no funcionan (o no lo hacen con regularidad); que tienen dificultades; que no tienen "suficiente éxito"; que son imposibles de formar en comunidades reducidas. Los principales problemas que se identifican para su formación y funcionamiento tienen que ver con la resistencia de los directores, en primer lugar, y la falta de recursos humanos y materiales, en segundo. Otras dificultades referidas son la falta de personal para promoverlos; el que las autoridades municipales tengan poco interés en ellos; la existencia de simulación; y el que los trabajadores de la educación los consideren una intromisión (Barba, 2000: 281-282 y 290-291). El balance es, pues, bastante negativo:

A pesar de que existe conciencia de la importancia de la participación social para el desarrollo educativo, algunos estados oscilan entre la preocupación por su eficacia y el cumplimiento de la ley.

Los padres de familia aún no han desarrollado las competencias necesarias para concretar sus demandas por una educación de calidad para sus hijos.

Los consejos escolares y municipales se han ido creando a ritmos diversos en la mayoría de los estados. Por su complejidad, funcionan pocos consejos estatales... (Barba, 2000: 305).

En lo que se refiere específicamente a los Consejos Escolares, se hace notar que es común que éstos sólo existan de nombre y no estén realizando las actividades que les corresponden, o que enfrenten dificultades en su conformación y funcionamiento, entre ellos, la falta de integración de los directores al trabajo en equipo, su falta de atención a los proyectos del Consejo o el no respeto a sus prioridades, la resistencia de la representación sindical y la operación de otros organismos escolares, como la Asociación de Padres de Familia, el Consejo Técnico Escolar y el Comité de

Seguridad (Barba, 2000: 150). Por ejemplo, respecto a la actividad de los Consejos Técnicos, los estados registran la realización de reuniones para “coordinar acciones en beneficio de la comunidad escolar, establecer vínculos con las instituciones sociales y sindicales, empresas y autoridades municipales para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura escolar y para buscar alternativas que conlleven a involucrar a la comunidad con la institución educativa” (Barba, 2000: 146-147), lo que claramente indica una duplicación de funciones con los CPSE.

Todavía mayor confusión se genera por la existencia de otro programa institucional promovido por la SEP a nivel federal: el Proyecto de Gestión Escolar, que, a través del llamado *Proyecto Escolar*, como instrumento de planeación estratégica, busca generar dinámicas de organización escolar en las que se privilegie el diálogo, la comunicación y el trabajo colectivo, involucrando a la comunidad y, por tanto, apelando a la participación social en la escuela. De este modo, no queda claro si para el ámbito escolar el ejercicio de planeación del proyecto escolar sustituye o subsume a la planeación que también se pide a los Consejos Escolares de Participación Social, y si sus esferas de actuación son las mismas, ya que, al parecer, el Proyecto Escolar se dirige más específicamente a la atención de problemas educativos (en el sentido más restringido) y por tanto es elaborado en el marco del Consejo Técnico Escolar.

Las consideraciones respecto al desarrollo de este programa son muy similares a las que se tienen respecto de la participación social en la educación, resaltando las diferencias significativas de un sistema educativo a otro, aunque varios estados expresan sus logros y virtudes:

Hay estados que han hecho esfuerzos por poner en práctica los lineamientos del programa, pero hay otros que muestran evidencias de que no existe un interés real en su instrumentación [...] se observa la existencia de obstáculos y problemas que impiden o frenan la implantación de esta nueva manera de planear y realizar el trabajo educativo en cada centro escolar. Varias de estas dificultades tienen que ver con las inercias con que trabajan los maestros y directivos, con problemas relacionados con el uso del tiempo y calendario escolar, con la comprensión que los actores vayan desarrollando acerca de una perspectiva institucional y colegiada del trabajo de la escuela versus un trabajo tradicional, individual, entre otros (Barba, 2000: 161).

El listado de las dificultades que enfrenta en particular el proyecto escolar, según refieren los informes estatales, es extenso: exceso de actividades administrativas;

falta de recursos; apatía de algunos docentes; imposibilidad de apoyar a todas las escuelas en las diversas etapas del proyecto; confusión con el Plan Anual de Actividades; en algunas ocasiones, imposición; falta de compromiso por parte de los responsables; inadecuada interpretación; constante rotación de maestros, directores y supervisores; recurrente suspensión de clases; falta de liderazgo directivo en asuntos técnico-pedagógicos; carencia de instrumentos para el seguimiento y evaluación; falta de integración de las actividades del aula y de la escuela, así como de maestros y padres de familia; carga extra de trabajo; requerimientos de más asesoría externa, carencia de tiempo para las reuniones colegiadas; necesidad de mayor involucramiento por parte de los supervisores en cada proyecto escolar; interferencia con otros proyectos federales; inseguridad sobre la permanencia del proyecto; problemas de relación entre maestros y directores; la dispersión geográfica, que dificulta el seguimiento de los proyectos; y el decaimiento de la participación de la comunidad a lo largo del ciclo escolar (Barba, 2000: 155-157).

Comparativamente, la situación de las asociaciones de padres de familia parece ser mejor. En ellas la participación es mayor y se ha incrementado, sobre todo en programas como el de fortalecimiento de valores, distribución de desayunos escolares, tiendas escolares y, como es tradicional, en el apoyo para mejorar la infraestructura escolar y organizar eventos sociales, culturales, deportivos y académicos. No obstante, también se producen señalamientos de apatía, desinterés y ausentismo (Barba, 2000: 152).

A partir de lo anterior, la conclusión general de esta evaluación fue en el sentido de que, aun cuando se han registrado algunos logros, persisten en la aplicación de la política de participación social en la educación serias limitaciones, siendo "una de las grandes debilidades del sistema educativo y uno de los rezagos del ANMEB" (Barba, 2000: 152).

Con estos resultados, y ya para finalizar el sexenio, la SEP puso interés en dar vida a los CPSE, por lo que, después de largos años de letargo, se retomaron viejos pendientes. La primera tarea en ser retomada fue el establecimiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, para lo cual, el 13 de agosto de 1999, el secretario de Educación, Miguel Limón Rojas, expidió el *Acuerdo número 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del*

Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, después de una reunión preparatoria entre las autoridades educativas federales y estatales. Unos cuantos días después —el 26 de agosto de 1999— se puso en funcionamiento el Conapase, al frente del cual se designó al Dr. Mauricio Fortes Besprosvani, académico del Instituto de Física de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Todavía pasaron algunos meses hasta que, el 21 de julio de 2000, el secretario de Educación firmó el *Acuerdo número 280 por el que se establece los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Ocho años después de que la creación de los CPSE fue propuesta en el ANMEB, estos lineamientos precisaban su objeto; su integración; el número de sus miembros (entre 30 y 50, en el Consejo Estatal; entre 15 y 30 en el Consejo Municipal; y un máximo de 15, en el Consejo Escolar); su organización interna (presidente, secretario técnico, coordinación ejecutiva, grupos de trabajo); la forma de acceder a los cargos (elección o designación, según el caso); y los temas de los cuales se ocuparían de manera permanente.

Cada consejo tendría la obligación de elaborar un proyecto de participación social en el que se fijarían las estrategias, las metas y las acciones de acuerdo a sus necesidades y competencias. Sin embargo, se marcaron algunas líneas a considerar, entre otras: atención a necesidades de infraestructura, atención a opiniones y propuestas pedagógicas; reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados y padres; y desarrollo social, cultural y deportivo.

No obstante, se aclaró que, más allá de estos lineamientos, serían las autoridades educativas estatales las que en cada caso regularían la constitución y funcionamiento de los Consejos Estatales, Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación, en lo que concierne a la forma específica de su integración, renovación, duración de los cargos, mecanismos de vinculación, coordinación e intercambio de información, y difusión de resultados.

El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación

El Conapase se creó, tal cual dispone la LGE, como una “instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información”, cuyas funciones principales, conforme al

Acuerdo 260, arriba citado, son el conocer las opiniones y sugerencias de la sociedad y realizar propuestas a la autoridad educativa federal.

Con base en esta nueva norma, su integración se concibió de una manera más amplia a la planteada en la LGE, incluyendo a representantes de agrupaciones nacionales de escuelas particulares, autoridades municipales y presidentes de consejos estatales y municipales de participación social. Como representantes de sectores sociales se introdujo a miembros de academias o centros de investigación, de organizaciones sociales, del sector empresarial, así como investigadores y ciudadanos distinguidos por su labor en la educación.

El Acuerdo 260 es bastante minucioso en algunos aspectos, como en la especificación del número de integrantes por categoría de representación, la forma de su nombramiento (ver Tabla 3.6) y los mecanismos para la sustitución de consejeros por ausencia temporal o definitiva. Para decidir los nombramientos para la integración del Conapase, se dividió al país en cuatro zonas geográficas (según se muestra en la Tabla 3.7) y se acordó, para las futuras renovaciones del Consejo, un esquema (al que se llegó por insaculación) que especifica qué categoría de representante corresponde proponer en cada caso a cada entidad federativa, de modo que la categoría que represente a cada estado vaya rotando según se renueven el Consejo.

Como estaba previsto, el Conapase se integró con 50 consejeros, todos ellos con cargos honoríficos, 32 de los cuales fueron nombrados por autoridades educativas estatales (uno por cada entidad, con distinto origen sectorial y según la organización por zonas geográficas).¹⁰¹ Los 12 consejeros restantes fueron invitados o designados por el Secretario de Educación Pública. En general, la responsabilidad de los consejeros tiene una duración de tres años, pero dado que la renovación del Consejo sería escalonada, como única ocasión la duración en el cargo de algunos consejeros fue tan sólo de 18 meses.

¹⁰¹ Las categorías de representantes de las cuales debía ser nombrado un consejero por cada zona fueron: 1. secretarios de Educación estatales, 2. presidentes de los Consejos Estatales de Participación Social, 3. presidentes de los Consejos Municipales de Participación Social, 4. padres de familia integrantes de los Consejos Escolares de Participación Social, 5. representantes de Organizaciones Sociales, 6. presidentes Municipales, 7. maestros distinguidos de educación básica, y 8. ciudadanos distinguidos.

TABLA 3.6
ESQUEMA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONAPASE

Categoría de representante	Número	Tipo de nombramiento	Responsable del nombramiento
- Padres de familia	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Representantes de asociaciones nacionales de padres y de agrupaciones de escuelas particulares	3	Invitación	Titular de la SEP
- Maestros distinguidos	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Representantes de su organización sindical	4	Invitación	Titular de la SEP
- Funcionarios de la SEP	2	Designación	Titular de la SEP
- Autoridades educativas estatales	4*	No se menciona	
- Presidentes municipales	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Presidentes de Consejos Estatales	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Presidentes de Consejos Municipales	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Representantes de academias, institutos	3	Invitación	Titular de la SEP
- Representantes de organizaciones sociales	4*	Invitación	Autoridad educativa local
- Investigadores del área de educación	2	Invitación	Titular de la SEP
- Representantes del sector empresarial	2	Invitación	Titular de la SEP
- Ciudadanos distinguidos	6	Invitación	2, por el titular de la SEP y 4*, por autoridad educativa local

* Uno por cada zona geográfica.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo número 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

TABLA 3.7
ZONAS GEOGRÁFICAS PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONAPASE

Zona I	Zona II	Zona III	Zona IV
Baja California	Aguascalientes	Hidalgo	Campeche
Baja California Sur	Colima	México	Chiapas
Coahuila	Guanajuato	Michoacán	Guerrero
Chihuahua	Jalisco	Morelos	Oaxaca
Durango	Nuevo León	Puebla	Quintana Roo
Nayarit	San Luis Potosí	Querétaro	Tabasco
Sinaloa	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz
Sonora	Zacatecas	Distrito Federal	Yucatán

Fuente: CONAPASE (s/f): *Presentación*, <http://www.conapase.org.mx/cnpse.htm>.

El Conapase cuenta también con un secretario técnico, cuyo nombramiento y remoción depende del secretario de Educación, así como con una Coordinación Ejecutiva. En su primera integración, se organizaron siete grupos de trabajo (cinco permanentes y dos temporales) para la investigación, consulta, opinión y formulación de programas operativos.

Tres meses después de su instalación, el 2 de diciembre de 1999, el Conapase aprobó el *Estatuto Interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*, el cual estableció finalmente las normas a que este Consejo se sujetaría en su integración, funcionamiento y operación. Aquí, el listado de funciones y atribuciones de este Consejo es mayor que el contemplado en la LGE y en el Acuerdo 260. Entre sus nuevas responsabilidades se encuentran algunas, como el "colaborar y apoyar a las autoridades educativas locales para la creación y el funcionamiento de los consejos de participación social estatales, municipales y escolares", y "establecer un sistema de información y registro de los consejos de participación social estatales, municipales y escolares, previstos en la Ley General de Educación", que muestran la intención de implementar mecanismos que desde el centro promuevan y cuiden el desarrollo de los CPSE.

Entre las nuevas disposiciones, el Estatuto Interno del Conapase señala que, para el financiamiento de sus actividades, el Consejo utilizará las instalaciones, equipo y recursos que le facilite la SEP; también, describe el procedimiento para la elección del consejero presidente; detalla los procedimientos para la convocatoria a las sesiones, para su realización y para la toma de los acuerdos; se puntualizan las funciones del Consejero Presidente, de la Coordinación Ejecutiva, del Secretario Técnico y de los consejeros; y se trata la integración y funcionamiento de los grupos de trabajo, especificando las funciones de cada uno, de acuerdo al tema de su interés.¹⁰² Finalmente, se dispone que, para conocer la opinión de los sectores de la sociedad, el Consejo, entre otras acciones, intercambiará información con los otros Consejos de Participación Social en la Educación, difundirá información sobre la educación básica y normal, elaborará encuestas y estudios, y organizará foros de opinión y consulta.

¹⁰² Tales temas son: formación y desempeño docente; planes, programas y contenidos de estudio; funcionamiento de la escuela; medios y materiales educativos; y evaluación.

En la transición

Las elecciones del 2 de julio de 2000 produjeron en el país un hecho sin precedente: el triunfo electoral de un partido opositor (el Partido Acción Nacional) para ocupar la presidencia de la República. El peso de las siete largas décadas de hegemonía de un solo partido hizo ver la conveniencia de preparar la nueva gestión con especial cuidado, de ahí la conformación de un *Equipo de transición*, con grupos de trabajo en distintas áreas, que realizó diagnósticos y propuestas a ser atendidas por el nuevo gobierno de Vicente Fox. La Coordinación del Área Educativa estuvo a cargo de Rafael Rangel Sostmann, rector del Sistema del Instituto Tecnológico de Monterrey, quien durante tres meses dirigió el trabajo de un Consejo en el que participaron personajes de diferentes tendencias, entre otros, destacados académicos como Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Margarita Zorrilla y Julio Rubio Oca, quienes por su parte recibieron el apoyo de un centenar de colaboradores en áreas específicas. Otro más de los miembros de este Consejo fue Fernando Rivera Barroso, secretario de Educación de Guanajuato durante la gubernatura de Fox en ese estado, que en su momento fue impugnado por el SNTE y por el Congreso local por divulgar, con carácter oficial, una guía educativa —*Así educa Guanajuato*—, retirada después, que pretendía orientar a los maestros del estado en el ejercicio de la autoridad con un enfoque vertical (autoritario) tradicional.

En el documento producido por este equipo —*Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*—, luego de la crítica al carácter “inacabado e imperfecto” de la reorganización del sistema educativo,¹⁰³ destaca la continuidad en las políticas generales, y, entre ellas, la apelación a la participación corresponsable de la sociedad con el gobierno en la tarea educativa,¹⁰⁴ en este caso, para dar un carácter participativo y vigilante a la democracia mexicana, y para dar a las

¹⁰³ Fundamentalmente por la persistencia del “centralismo y la ausencia de mecanismos que aseguren la participación social en el quehacer educativo” (Equipo de transición, 2000: 37-38).

¹⁰⁴ Esto se expresa en la convocatoria a “un gran proyecto nacional a favor de la educación, en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno” (Equipo de transición, 2000: 13), a “hacer de México un país comprometido con la educación”, a “hacer de la educación el gran proyecto nacional”, lo cual “implica lograr que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana toda esté comprometida con su funcionamiento y progreso” (*ibidem*: 14).

instituciones educativas “una connotación de propiedad social que consolide el carácter público de la educación nacional” (Equipo de transición, 2000: 169).

Se propuso, pues, que la participación social, como una de las políticas generales de apoyo al desarrollo de los procesos educativos, fuera motivada, encausada y fortalecida, pero mediante espacios nuevos y formas innovadoras que dieran acceso a las familias a la planeación y ejecución de proyectos educativos (Equipo de transición, *loc. cit.*). Ello, como parte de un amplio proceso de reforma institucional de la gestión del sistema educativo en su conjunto que “asegure las condiciones de autonomía y corresponsabilidad del centro escolar y de las entidades federativas, basada en estándares de calidad y en nuevos mecanismos de información, planeación, operación, evaluación y participación” (Equipo de transición, 2000: 50).

Más aún, esta reforma en la gestión institucional de la educación se operaría en función de distintos objetivos, de acuerdo a diferentes horizontes temporales, que reflejaban ya una concepción distinta de la responsabilidad por la educación: como objetivo final, a largo plazo, la instauración de la *sociedad educativa* (“conjunto social que cree en su desarrollo humano por medio de la educación de todos y durante toda la vida”: Equipo de transición, 2000: 172); hacer de la democracia participativa y vigilante una práctica cotidiana en la vida escolar, como objetivo mediano; y la mejora de la educación, como objetivo inmediato (*ibidem*: 171).

Esto es, el plan estratégico propuesto por el equipo de transición para el sector educativo otorgaba a la participación social un importante papel en la consecución de los objetivos de “promover que la sociedad en su conjunto participe y se sienta responsable de que la educación llegue a toda la población” y “asegurar que todas las instituciones del sistema educativo rindan cuentas ante la sociedad, a través de los órganos establecidos para ello” (Equipo de transición, 2000: 29-30).

Con esta orientación, se propuso la creación del *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, como un organismo autónomo que proporcionaría, tanto a las autoridades educativas como a la sociedad, los elementos necesarios para evaluar la educación y los sistemas educativos federal y estatales. En su estructura, conformada por tres diferentes órganos colegiados (Consejo Directivo, Consejo

Consultivo y Consejo Técnico), cada uno con distinta composición, tendrían cabida autoridades federales y estatales, responsables de evaluación de la SEP, de las secretarías de educación estatales, del CONAFE y del INEA, padres de familia, maestros, empresarios, expertos y miembros de la comunidad científica. Se planteó que, una vez creado, este organismo iniciaría posteriormente su descentralización; por lo pronto, absorbería a la Dirección General de Evaluación de la SEP y le sería transferido el programa *Carrera Magisterial* (Equipo de transición, 2000: 156-157, 163).

Bajo la condición de rediseñarlos y asegurar su funcionamiento, se retoma la figura de los CPSE en los diferentes ámbitos (escolar, municipal, estatal y federal) como mecanismos clave para conocer la calidad de los centros escolares (Equipo de transición, 2000: 29-30).¹⁰⁵ En el terreno de las propuestas concretas para el impulso de la participación social, el Equipo de transición planteó, entre otras medidas, la realización de una campaña nacional de concientización social por la participación corresponsable en la educación; la formación de *Consejos de Educación* para conformar las comunidades educativas (al parecer, en sustitución de los CPSE existentes); y la constitución de un organismo promotor de la participación social, que funcionaría como un organismo público desconcentrado, para articular las distintas tareas orientadas a promover la participación social en la educación, a pesar de que esta labor había sido ya iniciada por el Conapase. De hecho, se sugirió sustituirlo por uno o varios órganos a través de los cuales se realizara adecuadamente la función encomendada a aquél. Se propuso también recabar experiencias y contribuir con propuestas para mejorar los lineamientos que rigen los Consejos, así como proponer una *Ley Nacional de Participación Social en la Educación* (Equipo de transición, 2000: 25, 171-175).

La propuesta, pues, reivindicaba de manera importante la idea de la participación social a través de figuras como los Consejos, pero haciéndolos parte de un proyecto más amplio de transformación de la gestión escolar, que tendría en el *proyecto escolar* su instrumento más importante. Con el *proyecto escolar*, herramienta

¹⁰⁵ Incluso, sin especificar la figura, se recomienda que las instituciones de educación media superior y superior cuenten también con "consejos de vinculación con la sociedad" (Equipo de transición, 2000: 29-30).

de planeación estratégica en las escuelas, se pretende que la escuela tenga un proyecto que sienta como propio, que entusiasme a sus integrantes, que estimule el trabajo en equipo y que le permita trabajar en función de objetivos precisos y responder por sus resultados (Equipo de transición, 2000: 138).¹⁰⁶

El Proyecto de Gestión Escolar tendría impulso en todas las escuelas de educación básica del país. Pero tanto el proyecto escolar como la participación social a través de órganos representativos de la comunidad educativa formaban parte también de lo que sería la propuesta programática más importante del Equipo de transición en el área educativa —más adelante retomada por el gobierno foxista—, con un carácter selectivo: el *Programa Escuelas de Calidad*, de acuerdo con el cual se otorgarían presupuestos especiales a las escuelas que precisamente cubrieran ciertas características para ser consideradas como *escuelas de calidad*,¹⁰⁷ entre ellas, contar con un *proyecto escolar* que reflejara una visión compartida por la comunidad y el promover la participación activa de la misma, ya que, de acuerdo con el planteamiento del equipo de transición, el funcionamiento y la dinámica interior de la escuela, así como el compromiso y la participación de los integrantes de la comunidad escolar (autoridades escolares, maestros y padres de familia) constituyen aspectos fundamentales para la calidad educativa (Equipo de transición, 2000: 143-144).¹⁰⁸

Como parte de esta propuesta, se crearían los *Consejos Estatales de Calidad Educativa* y los *Consejos Escolares de Participación para la Calidad* (no hay mención de Consejos Municipales). Cada *Consejo Estatal de Calidad Educativa*, integrado por representantes de la sociedad pero encabezado por la autoridad educativa estatal, se

¹⁰⁶ Un proyecto escolar debería comprender un diagnóstico; métodos de aprendizaje, enseñanza y gestión; un diseño adecuado (que involucre a todos los actores, que responda a necesidades, etcétera); un programa de desarrollo que incluya la capacitación; metas y comparaciones; compromisos claros de todos los actores; un programa de involucramiento de los padres y de la comunidad en la planeación e implementación de actividades; un programa de asistencia externa; estrategias de evaluación y autoevaluación con base en mediciones externas; identificación de recursos necesarios y fuentes de financiamiento (Equipo de transición, 2000: 144-145).

¹⁰⁷ Una escuela de calidad “es la que demuestra un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus estudiantes; en ella se encuentran las condiciones idóneas para que los alumnos adquieran los conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para lograr éxito en la vida” (Equipo de transición, 2000: 143).

¹⁰⁸ En un sentido fuerte se afirma: “...los resultados observados en las escuelas son más un reflejo del compromiso mostrado por la comunidad escolar y de una actitud ante la calidad educativa, que las características sociales, económicas y culturales del medio en el que se desenvuelven” (Equipo de transición, 2000: 141).

encargaría de avalar la asignación de recursos; definir los criterios de calidad del estado; elaborar el programa estatal de calidad educativa; administrar el fideicomiso estatal para la calidad educativa; seleccionar las escuelas a ingresar en el programa; y conocer y analizar las evaluaciones. Por su parte, los *Consejos Escolares de Participación para la Calidad*, bajo el liderazgo del director de la escuela, tendrían la responsabilidad de elaborar el proyecto escolar, el cual tendría que ser avalado por el supervisor; también, administrarían los recursos y gestionarían recursos adicionales (Equipo de transición, 2000: 147-149). No queda claro, sin embargo, en la propuesta si estos consejos provendrían de la transformación de los CPSE.

El replanteo de los Consejos de Participación Social en la Educación en el gobierno foxista

Al arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República, y habiendo nombrado como secretario de Educación Pública a Reyes Tamez Guerra, buena parte de los planteamientos de las *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006* fue efectivamente retomada por el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, que, aun tratándose del programa educativo de un primer gobierno federal de *oposición*, dio continuidad a anteriores esfuerzos considerados valiosos, aunque también propuso nuevas metas y líneas de acción.

El cambio, aquí también, se postula como necesario, por lo que para darle orientación y responder a los desafíos vigentes (cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento eficaz del sistema educativo), el PNE pretende basarse en un pensamiento educativo riguroso, algunos de cuyos elementos centrales son las nociones de *equidad y justicia educativas, fortalecimiento de la identidad nacional; responsabilidad pública sobre la educación e innovación educativa en la sociedad del conocimiento* (PNE, 2001: 40-51).

La participación social en la educación¹⁰⁹ tiene un papel fundamental en la consideración de la responsabilidad pública sobre la educación, dado que, básicamente, se plantea una redefinición del concepto del carácter público de la

¹⁰⁹ Ver en la Tabla 3.8 los objetivos estratégicos, líneas de acción, metas y programas de gestión institucional en la educación básica, en el rubro de participación social, de acuerdo al PND 2001-2006.

educación nacional que apunta a remarcar el interés, el compromiso y la colaboración de toda la sociedad en la tarea educativa, siendo la obligación del gobierno el servir a sus necesidades (PNE, 2001: 240). El cambio educativo, por lo mismo, se presenta como un “asunto de todos”, y, por eso también, el documento convoca a alcanzar un gran acuerdo nacional por la educación, que permita cumplir los fines del programa, hacer realidad la prioridad de la educación en la agenda pública y transitar de políticas sexenales de gobierno a una política educativa de Estado, de largo plazo (PNE, 2001: 12 y 241).

Empero, la evaluación del PNE, en su apartado diagnóstico, acerca de los Consejos de Participación Social en la Educación, es de dura crítica:

Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones (PNE, 2001: 68).

El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente... En su forma actual (...) el Conapase no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas (PNE, 2001: 69).

El principal problema es ubicado en la inadecuación de las figuras institucionales vigentes “para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas que respondan a las condiciones específicas del medio local y regional” (PNE, 2001: 47). El establecimiento de tales formas de vinculación precisaría, de acuerdo con el análisis, un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa, el fortalecimiento del federalismo, la aplicación del principio de subsidiariedad y la flexibilización de los marcos normativos; todo lo cual supone una transformación sustantiva de las estructuras tradicionales de interacción social y de ejercicio de la autoridad (incluidas las propias de la burocracia, las sindicales y las de participación social) (PNE, 2001: 55).

En ese sentido, el programa se propuso el mejoramiento de los mecanismos de coordinación, consulta y participación de la sociedad, de modo que se hiciera

posible la corresponsabilidad en las decisiones fundamentales del sistema educativo nacional mediante el trabajo colegiado entre las autoridades educativas estatales y la autoridad federal;¹¹⁰ la existencia de mecanismos de comunicación, diálogo y consenso con los organismos gremiales del sector;¹¹¹ el establecimiento de relaciones con órganos consultivos de especialistas en el campo educativo;¹¹² el intercambio de experiencias escolares, locales, regionales y nacionales; y una buena relación y entendimiento con los medios de comunicación (PNE, 2001: 86-87).¹¹³

Haciendo un corte con el pasado, la presente gestión no apoyaría la operación del Conapase bajo el mismo esquema en que se había venido desarrollando, por lo que planteó su reestructuración y la puesta en marcha de Consejos Consultivos, al tiempo que propuso el desarrollo de nuevas y variadas formas de participación social en el nivel local y en las escuelas (esta vez, como parte de los proyectos escolares), en la idea de “transitar del esquema de participación social encaminado a la solución de insuficiencias escolares, a un esquema de involucramiento y colaboración” (PND). Sin embargo, tales formas no se precisan y el tema se vuelve nuevamente escurridizo: por ejemplo, éste es el único rubro del PNE en que no se señalan metas ni proyectos, con el argumento de que éstos tendrían que ser definidos por cada tipo educativo.

Otra cuestión que es clara es que la vinculación escuela-sociedad —que se sigue buscando— toma ya en un solo sentido: concentrar el interés de la comunidad en la escuela, sin tomar ya en cuenta la dirección contraria: volcar, desde la escuela, el interés de los actores sociales hacia el desarrollo de la comunidad. La escuela —sus procesos y sus resultados— se ponen en el centro de la problemática. Por eso, el impulso a la participación social convoca a la integración de *comunidades* escolares orientadas a la consecución de los objetivos educativos (también escolares).

¹¹⁰ Para ello se planteó constituir el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y reorganizar las representaciones de la SEP en los estados.

¹¹¹ La propuesta fue establecer un acuerdo SEP-SNTE para mejorar la calidad de la educación.

¹¹² En específico, se propuso crear un organismo para recoger sistemáticamente la opinión de los especialistas.

¹¹³ La meta en este punto fue el fortalecer el área de comunicación social con el objetivo de desarrollar mecanismos de información y detección de la opinión pública.

TABLA 3.8

**PND 2001-2006: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, LÍNEAS DE ACCIÓN, METAS Y PROGRAMAS DE
GESTIÓN INSTITUCIONAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA
(PARTICIPACIÓN SOCIAL)**

Política	Objetivo particular	Líneas de acción	Metas	Fecha	Programas principales
Participación social en la educación básica: Se dará un impulso importante a la participación de la sociedad en la educación básica, particularmente de las madres y los padres de los alumnos en la educación de sus hijos, con el fin de apoyar la integración de comunidades escolares orientadas a la consecución de los objetivos educativos	Promover efectivamente la participación social mediante el diseño y puesta en marcha de mecanismos para la reflexión y el diálogo de todos los actores sociales, especialmente de las madres y los padres de familia, con el fin de democratizar la toma de decisiones y fortalecer la corresponsabilidad en la tarea educativa	a. Establecer políticas y acciones para propiciar que la sociedad en su conjunto asuma una mayor responsabilidad en el ámbito educativo y participe en apoyo a la educación de los niños y jóvenes	Producir materiales y realizar campañas de difusión sobre los derechos de las familias en la educación básica, con la participación de las autoridades educativas estatales y las organizaciones de padres de familia	2002	Proyecto de Difusión de Derechos y Deberes de los Padres de Familia en la Escuela
		b. Impulsar la renovación de los lineamientos de carácter nacional para la participación social en la educación	Diseñar y ofrecer un curso nacional de capacitación al año a los maestros y directivos de educación básica para alentar y dirigir adecuadamente la participación de las familias y la comunidad en la escuela	2006	Proyecto de Actualización de Maestros y Directivos para Alentar y Aprovechar la Participación Social en la Educación Básica
		c. Impulsar la participación de los padres y madres de familia en los planteles de educación básica para contribuir a la transformación de la gestión de las escuelas			
		d. Crear las condiciones que propicien la participación —informada, responsable y comprometida— de diversos sectores de la sociedad en el mejoramiento de la calidad de la educación	Haber logrado que estén en funcionamiento 35 mil consejos escolares de participación social, 2,200 municipales y 32 estatales	2006	

Fuente: Elaboración propia con base en el PNE, 2001: 139-140 y 155-156.

El paradigma principal que en el plano de la gestión institucional de la educación sostiene el actual gobierno federal tiene que ver, pues, con el fortalecimiento de la capacidad de gestión escolar autónoma, pero más estrechamente vinculada a la comunidad, bajo una nueva concepción de la escuela pública caracterizada por los siguientes rasgos:

- "La comunidad educativa de la nueva escuela pública convivirá democráticamente y sus miembros participarán en la identificación de los retos y en la aplicación de soluciones razonadas, establecidas por consenso, de los problemas que enfrentan" (PNE, 2001: 126-127).
- "El conjunto de los profesores y directivos de la escuela [...] rendirá cuentas a los beneficiarios del servicio (los alumnos y sus padres) por el desempeño de la escuela en su conjunto" (PNE, 2001: 127).
- "El interés y el derecho de los padres y madres a participar en la tarea educativa será reconocido y aprovechado por la escuela. Ésta establecerá mecanismos para alentar su participación y canalizar adecuadamente sus esfuerzos, sin que ello signifique que se les delegan las responsabilidades profesionales de la formación de los alumnos" (PNE, 2001: 127).
- "La gestión de las autoridades propiciará la conformación de cuerpos colegiados en las escuelas y alentará la participación social y el establecimiento de mecanismos de contraloría social..." (PNE, 2001: 128).

La transformación de la gestión escolar se consideró el medio más adecuado para la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, tarea que implicaría la modificación de la normativa, la reorganización administrativa y laboral, el fortalecimiento de la dirección y la supervisión (reforzando sus competencias profesionales y su capacidad de decisión, y reorientando el ejercicio de su función) y el impulso tanto a los organismos colegiados como a la participación social, todo lo cual, se sabía bien, precisaría el establecimiento de acuerdos con la representación sindical de los maestros.

El SNTE ante la participación social en la educación

La dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se sumó a la campaña discursiva a favor de la participación social en la educación desde los tiempos modernizadores del gobierno de Carlos Salinas. Cabe más bien decir que el SNTE se presenta a sí mismo como uno de los principales promotores de esta política,

a raíz de las transformaciones por él vividas a partir de 1989, en que, con el cambio de dirigencia, postula un nuevo modelo sindical propositivo y concertador en la defensa de su materia de trabajo.¹¹⁴

Con el ánimo de cambiar su imagen ante la sociedad, el sindicato de maestros enarbola la bandera de la participación social en la educación: en 1989 organiza la llamada *Movilización Social para la Modernización Educativa* y, en 1990, el *Encuentro Internacional sobre Estado, Sociedad y Educación*. En 1992, ante la inminente firma del ANMEB, la necesidad de impulsar la participación de la sociedad en la educación se incluyó como un eje sustantivo en el resolutivo de modernización educativa de su Segundo Congreso Nacional Extraordinario.

Con esta posición, el SNTE suscribe, en el marco del ANMEB, los compromisos por la elevación de la calidad y la cobertura de la educación pública, viendo en ésta “una tarea compartida a la que deben concurrir gobierno, maestros, padres de familia y las organizaciones sociales; en suma, la sociedad en su conjunto” (SNTE, 1993: 5). Posteriormente, convino con la SEP los *Lineamientos Generales para la Participación Social*, garantizando así la inclusión de la representación sindical en los Consejos de Participación Social en la Educación a distinto nivel, y, sobre todo, luego de haber logrado que el ANMEB contemplara sus más sentidos reclamos, el SNTE se preocupó por que la ley reglamentaria del Artículo 3º Constitucional, recientemente reformado, fuera también de su satisfacción, motivo por el cual se realizó, en junio de 1993, su segundo Consejo Nacional Extraordinario, con el objeto de discutir la *Iniciativa de Ley General de Educación* presentada unos días antes por el Ejecutivo Federal.

El tono de los resolutivos de este Consejo fue firme en cuanto a la defensa de la integridad sindical, de los derechos de los trabajadores y de las disposiciones del Artículo 3º Constitucional (SNTE, 1993: 13). Respecto a la participación social en la educación, el SNTE consideró como un importante logro la inclusión del capítulo correspondiente en la LGE, sin embargo, hizo algunas recomendaciones:

- incluir la práctica de la democracia, como proceso que permita la participación social, como uno de los fines de la educación (SNTE, 1993: 6);

¹¹⁴ A su decir: “...compartimos la opinión de quienes señalan que la modernización de los sindicatos requiere del intercambio con sus contrapartes, para mejorar los procesos de producción o prestación de servicios” (SNTE, 1993: 4).

- ampliar las atribuciones de los consejos a nivel de escuela, municipio y estado, según estaban señaladas en los *Lineamientos* ya acordados (SNTE, 1993: 11);
- suprimir el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y otorgar mayores atribuciones al de Participación Social en la Educación, para hacer de éste “la máxima instancia de interlocución educativa” (SNTE, 1993: 11-12);¹¹⁵
- no limitar a los Consejos la posibilidad de opinión en asuntos pedagógicos (SNTE, 1993: 12);
- vedar su intervención en asuntos políticos y religiosos (SNTE, 1993: 12);

Prácticamente todas las observaciones del SNTE en este respecto fueron tomadas en cuenta por el texto definitivo de la Ley General de Educación, lo que revela el importante papel que como interlocutor disfrutaba en ese momento por parte de las autoridades gubernamentales.

Luego de esto, la participación social en la educación ha seguido siendo atendida por el SNTE. Ha sido contemplada como parte de la agenda de discusión de los tres Congresos Nacionales de Educación que el SNTE ha organizado (en 1994, 1997 y 2000) en colaboración con la Fundación para la Cultura del Maestro Mexicano, A. C. (creada por el mismo sindicato en 1991).¹¹⁶ La organización de estos Congresos Nacionales de Educación, aprobada por reforma estatutaria de 1992,¹¹⁷ formó parte de una campaña por la defensa de la educación pública emprendida por el sindicato, a la cual se buscó otorgar un sustento académico. La necesidad de tal defensa se vislumbraba a partir de los cambios producidos en la política educativa nacional, traducidos en una nueva legislación que, para el sindicato, trasluce una concepción de la educación “muy distinta de la que tenían los constituyentes de 1917” (SNTE, 1994b:

¹¹⁵ Apenas recientemente, durante la gestión de Reyes Tamez como secretario de Educación del gobierno de Vicente Fox, se retomó y puso en acto la instauración del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, al tiempo que el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación se declaró en reestructuración. El argumento sostenido en aquel momento por el SNTE para sugerir su supresión fue el que se duplicaban las atribuciones, ya que en la Iniciativa de ley estaba planteada la posibilidad de que las mismas autoridades participaran en ambos Consejos (SNTE, 1993: 12). Tal argumento es falaz, dado que una duplicación de los cargos (de las personas) no tiene por qué implicar necesariamente una duplicación en las funciones de los organismos.

¹¹⁶ El SNTE fundó también, en 1993, el Instituto de Estudios Sindicales de América; ambos forman parte de su estructura orgánica.

¹¹⁷ En este año, el Segundo Congreso Nacional Extraordinario aprobó la realización de un Congreso Nacional de Educación en dos ocasiones por cada gestión sindical, como órgano deliberativo del gremio para analizar el sistema educativo mexicano y las políticas públicas en la materia, así como para formular propuestas.

5), así como por la creciente incorporación de nuevas voces al debate educativo nacional:

Actualmente han aumentado el interés y la participación de padres de familia, empresarios, iglesias y partidos políticos en el debate educativo (SNTE, 1994b: 1).

Para la política gubernamental, el logro más importante durante ese periodo [el sexenio salinista] consistió en obtener la participación aquiescente, en el debate educativo, de actores ligados o pertenecientes a las Iglesias —y en especial a la Iglesia Católica—, así como de instituciones privadas de educación, del Partido Acción Nacional y de las organizaciones conservadoras de padres de familia, que tradicionalmente han conformado el espectro de la derecha mexicana y, hasta ese momento, sólo habían intervenido tan activamente en coyunturas muy especiales de la “querrela escolar” (SNTE, 1994b: 10).

La educación pública encontraba, pues, un marco distinto, en que Iglesias, particulares y grupos de la sociedad civil en general tendrían espacios más amplios y más protegidos para su actuación en la educación.

El Primer Congreso Nacional de Educación organizado por el SNTE tuvo lugar en vísperas de la asunción de la presidencia de la República por parte de Ernesto Zedillo, y sus resolutivos fueron sistematizados en las *10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública*, documento que se presentó al gobierno y a la sociedad para su atención en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo, a fin de aportar, con propuestas “no gremialistas”, “avaladas por la experiencia del magisterio y los avances de la investigación educativa”, a la elaboración de una política educativa de Estado que rebasara el marco fijo de un periodo sexenal (SNTE, 1994a: 8-9).

Entre las diez medidas que el SNTE recomendaba para elevar la calidad de la educación pública se encontraba precisamente el diseñar mecanismos político-administrativos eficientes que garantizaran el carácter rector del Estado en la educación; que establecieran y articularan las competencias de la Federación, los estados y los municipios, y que canalizaran y regularan la participación social. Proponía también incrementar el presupuesto educativo en términos reales y definir mecanismos de corresponsabilidad social (SNTE, 1994a: 10). Por su parte, el SNTE se comprometía a:

- "Promover y continuar el diálogo con los distintos sectores de la sociedad civil para lograr el escenario de consenso nacional que requiere la magnitud de la transformación propuesta" (SNTE, 1994a: 11).
- "Incorporar los principios de la calidad de la educación al servicio del pueblo [...] en sus criterios de negociación sobre las medidas necesarias de transformación del sistema educativo y hacer concurrentes los derechos legítimos de los trabajadores de la educación con el interés nacional por una educación pública de la más alta calidad" (SNTE, 1994a: 11).
- "Vigilar [...] el cumplimiento y la preservación de los principios constitucionales en el desarrollo de todas las medidas que se consideran necesarias para mejorar la calidad de la educación pública" (SNTE, 1994a: 11).
- "Impulsar en el interior del SNTE y entre todo el magisterio nacional las condiciones que hagan aflorar la capacidad de los maestros para producir investigaciones, materiales didácticos, estrategias de enseñanza, libros de texto, con el debido seguimiento, valoración y difusión; promoviendo formas alternativas y abiertas de superación profesional que eleven la cultura del maestro, y creando los espacios necesarios en los medios de comunicación masiva para impulsar la toma de conciencia de los padres de familia y del público en general sobre los aspectos básicos de la educación de la niñez y la juventud" (SNTE, 1994a: 11-12).

Así pues, el SNTE hizo suyo el nuevo discurso académico que pone énfasis en la reforma a la gestión de los planteles escolares, con la idea básica de que, como unidad orgánica del sistema, la escuela debe ser robustecida en su capacidad profesional a partir de aumentar sus recursos y fortalecer la capacidad de los docentes para tomar decisiones de carácter pedagógico, organizativo y administrativo, con el debido apoyo, orientación y regulación por parte del sistema educativo y de la sociedad: "Elevar la calidad de la educación pública requiere que las escuelas cuenten con un marco de gestión que conjunte un adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, la participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa" (SNTE, 1994a: 94).

Traducido en planteos más puntuales, esto llevó al sindicato a formular las siguientes propuestas: desarrollar en los docentes habilidades técnicas y pedagógicas para elaborar proyectos educativos escolares y obtener, manejar y aplicar correctamente recursos institucionales alternativos; desarrollar la capacidad de liderazgo académico de los directores y supervisores, redefiniendo sus funciones e implementando exámenes de preparación y de oposición para ocupar las plazas, así

como sistemas de evaluación de su desempeño; y reforzar las estructuras intermedias de gestión y de apoyo técnico-pedagógico y técnico-administrativo, revisando la distribución geográfica de las zonas escolares y creando consejos técnicos de zona (SNTE, 1994a: 95-100). Como se aprecia, las propuestas iban a tono con las políticas oficiales del sector, y algunas eran difíciles de imaginar con un origen en el gremio.

El sindicato magisterial no expresó queja alguna respecto a los Consejos de Participación Social en la Educación, y en cambio consideró necesario extender su organización y funcionamiento a todos los niveles educativos, pero delimitando sus funciones y deslindando claramente las decisiones que a ellos correspondían frente a otras instancias como el Consejo Técnico Escolar, las academias locales y las asociaciones de padres de familia. Puntualmente, se recomendaba revisar su normatividad, para facilitar su conformación; darles mayor difusión; procurar la integración entre ellos; orientar y capacitar a sus integrantes; establecer canales reales de comunicación con la sociedad; y evaluar su desarrollo y funcionamiento (aunque sólo para el caso de los consejos escolares y municipales) a partir de una comisión formada por la SEP, el SNTE y los sectores sociales (SNTE, 1994a: 96, 100-101).

De este modo, desde las primeras formulaciones de la política de participación social en la educación, el discurso oficial del SNTE fue en el sentido de su aceptación y promoción, lo que representa un gran contraste con las actitudes y comportamientos adoptados en general al respecto por maestros y directivos (directores, supervisores y jefes de sector), así como por representantes sindicales en lo individual, como veremos, particularmente, en el capítulo siguiente. Así, más allá de estas posiciones manifestadas en los grandes encuentros sindicales y demás foros públicos, el SNTE no desarrolló acciones que en concreto dieran impulso a la integración y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, o por las que se reclamara lo propio a las autoridades educativas. Tanto la SEP como el SNTE, dejaron relegado este asunto que se veía más bien difícil de instrumentar.

Sin embargo, en tiempos más recientes, y siguiendo la tónica marcada por las autoridades educativas, este sindicato se incorporó también, al término de la administración zedillista, a la ola de resurgimiento de una cierta preocupación por los CPSE. Importante es hacer referencia a la creación, en el año 2000, como parte de un

proceso de ajuste de la estructura sindical a todos los cambios surgidos a partir del ANMEB, de la Secretaría de Participación Social al interior del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, en forma anticipada a la reforma estatutaria correspondiente, aún pendiente de realización.¹¹⁸ La nueva secretaría se propuso promover entre los maestros de educación básica el interés por la conformación y funcionamiento de los CPSE; por lo que se abocó a la elaboración de una serie de manuales a ser distribuidos entre los maestros con el apoyo de las correspondientes Secretarías de Participación Social que se crearon también en cada uno de los Comités Ejecutivos Seccionales, con el objetivo, precisamente, de hacer del sindicato un actor protagónico en la promoción de estos Consejos.

El SNTE se preocupó por difundir, a través de esos materiales, los aspectos normativos que rigen a los CPSE, así como por brindar algunas sugerencias prácticas para su operación. En ese entonces, el diagnóstico sindical indicaba, tal cual los informes de la SEP, que el “Programa de Participación Social” no había reportado resultados sustantivos. Pero ubicaba las causas de ello —aquí sí, marcando su distancia respecto a las autoridades—, por una parte, en el desconocimiento de los mecanismos de constitución y operación de los consejos, y, por otra, en el hecho de que “en esencia, el plan de la SEP y el propio gobierno fue el de utilizar la participación de la sociedad en la educación en los niveles escolares —municipal y federal— [sic] con fines de contraloría social” (Rafael Ochoa, Secretario General del SNTE, *apud* SNTE, 2001a: 8). No se vierte ninguna explicación adicional respecto a cómo o por qué esas intenciones habrían producido esa especie de “parálisis”.

A partir de ese momento el CEN del SNTE se había decidido a emprender una “cruzada nacional” para promover la integración de los CPSE en sus diferentes niveles, para transformar las funciones que hasta entonces “la oficialidad” había otorgado a la

¹¹⁸ No obstante, se aduce que el sustento de la acción del sindicato en materia de participación social se encuentra en sus propios documentos normativos. Por ejemplo, en el artículo 10 de sus *Estatutos*, que, al tratar del objeto social y fines del sindicato, menciona en su fracción V como parte de tales el “promover y orientar la participación de la sociedad en el proceso educativo”. También, entre las tareas de su programa de acción, listadas en el artículo 11 de los *Estatutos*, se encuentra el “promover la participación de sus miembros y en especial de mujeres y jóvenes, en programas sociales” (fracción XXIV) y “establecer vínculos permanentes de comunicación entre el sindicato, la escuela y la comunidad” (fracción XXVIII). Hay que recordar que los estatutos del sindicato fueron reformados en 1992, a raíz de los cambios que éste vivió al arribo de Elba Esther Gordillo a la dirigencia, por la presión de la base y como parte de la estrategia de concertación promovida para los sindicatos mexicanos por el gobierno salinista.

participación social. Se convoca, por ello, a los maestros, a “trabajar, sin prejuicios, ni reservas, en la integración y la conducción propositiva de los Consejos de Participación Social en la Educación, desde la escuela, el municipio y la federación”, y, en general, a construir la alianza social “que demanda el país” (Rafael Ochoa, secretario general del SNTE, 2001a: 8, 10).

En vez del rechazo o la resistencia, se pidió a los maestros y a los directivos que se pusieran al frente de la política de participación social en la educación e iniciaran un plan de información y motivación dirigido a los padres de familia y las comunidades, con el que se diera a conocer también el compromiso sindical con la calidad de la educación pública (SNTE, 2001b: 18):

...nuestra organización sindical refuerza su posición e implementa nuevas estrategias, a fin de estrechar y fortalecer la unidad sindical de los trabajadores de la educación y revalorizar y reivindicar la importancia y presencia del magisterio en los quehaceres nacionales, así como fomentar el aprecio y respeto de la sociedad por esta profesión de servicio, lo cual permitirá estrechar los vínculos con esta misma sociedad, mediante la promoción con inteligencia y alta sensibilidad, de la participación conjunta de todos los sectores para el desarrollo de una política educativa nacional de calidad irrefutable, en los diversos niveles (SNTE, 2001a: 13).

Así, su programa de participación social cita entre sus objetivos el lograr la más cercana vinculación del magisterio con la sociedad civil organizada, en el interés de forjar una educación básica de calidad integral, y conformar, desde el SNTE, como “organización nacional defensora y promotora de los principios filosóficos del artículo tercero constitucional”, una red nacional de participación social a favor de la educación pública (SNTE, 2001a: 13).

El SNTE buscaba —y busca todavía— construir para sí una imagen y una actitud de liderazgo intelectual como “promotor, copartípe y apoyo para la participación y gestión social en beneficio de la escuela y la comunidad...” (SNTE, 2001b: 15) y operar un cambio en la apreciación y valoración social del magisterio a partir de mostrar una “vocación de servicio a la comunidad” (SNTE, 2001b: 18).

Concebida como una estrategia democratizadora, la participación social es vista fundamentalmente como un medio para afrontar los rezagos educativos y el desarrollo de la comunidad; entre otras cosas, para resolver problemas que dificultan el aprendizaje de los niños; implementar programas alimentarios; promover el

proyecto de gestión escolar; mejorar la vivienda; fomentar la cultura y el deporte, prevenir desastres naturales; desarrollar acciones de protección civil, de procuración e impartición de justicia y de seguridad pública; impulsar programas de salud y de protección del ambiente y de los recursos naturales, así como otros programas de bienestar social y calidad de vida, como "Escuela para Padres" y "Talleres de Desarrollo Comunitario" (SNTE, 2001b: 28-36).

En una concepción cercana a la idea original de la participación social planteada en el ANMEB, pero distante de los nuevos planteamientos más centrados en la escuela, el SNTE declaró un compromiso especial con el combate a la marginación y a la pobreza extrema, apelando al carácter democrático que el artículo 3º constitucional confiere a la educación (entendida la democracia como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo") y a su finalidad de contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo en el educando la convicción del interés general de la sociedad.

Entendiendo, pues, que la educación, tal cual había venido siendo definida en nuestro país, persigue el bienestar social, el SNTE se planteó impulsar, desde la escuela, el desarrollo familiar y comunitario, y utilizar los espacios generados por algunos programas institucionales para propiciar procesos de planeación participativa, desde la perspectiva de la planeación estratégica,¹¹⁹ para que, a través de un proyecto de desarrollo escolar, se pudieran intercambiar apoyos con las instituciones gubernamentales y las organizaciones sociales que persiguen también fines de bienestar social.¹²⁰

¹¹⁹ Tales ejercicios de planeación incluirían la elaboración de un diagnóstico situacional (con una visualización de las problemáticas, la focalización de la población objetivo, la especificación de los recursos disponibles y los recursos faltantes) y un proyecto viable de desarrollo comunitario que identificara prioridades (considerando el costo-beneficio, el impacto y la rentabilidad social), con visión a futuro, objetivos, metas, estrategias, líneas de acción y compromisos específicos (SNTE, 2001c: 8-11, 18).

¹²⁰ De esta forma se buscaría satisfacer, al menos, las necesidades básicas de alimentación, salud y educación de la población, mediante acciones como vacunación, desparasitación, construcción de letrinas, abasto de agua potable; mantenimiento, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura escolar, construcción de nuevas aulas y albergues escolares; establecimiento de cocinas comunitarias, huertos familiares, corrales de traspatio; realización de obras públicas prioritarias; autoconstrucción o mejoramiento de la vivienda; aprovechamiento de materiales reciclables, reforestación, manejo de la basura; talleres de prevención y atención de desastres; capacitación, desarrollo de proyectos productivos familiares y comunitarios; establecimiento de

El Compromiso Social por la Calidad de la Educación

En respuesta a la convocatoria formulada en el PNE 2001-2006 en torno a lograr un gran acuerdo nacional por la educación, después de varias sesiones de trabajo, el 8 de agosto de 2002 se signó finalmente el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* (CSCE). Firman el documento un importante y variado número de actores: autoridades federales de diversas dependencias, autoridades estatales y del D.F., el poder judicial y el poder legislativo federales, el SNTE, organizaciones de padres de familia, instituciones y asociaciones de educación media superior y superior, asociaciones científicas y culturales, organizaciones sociales, empresarios y productores de bienes y servicios, asociaciones de comunicación social y organizaciones religiosas.¹²¹

A diferencia del ANMEB, el CSCE se plantea el mejoramiento tanto de la educación pública como de la educación privada, y no sólo en los niveles básicos, sino en todos los niveles (de la educación inicial a la educación superior) y en todas las modalidades de educación. Bajo la premisa de que “la educación es asunto de todos”, el CSCE se presenta como una medida coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos y acciones del Programa Nacional de Educación 2001-2006, con base en un consenso amplio de la sociedad y a partir de nuevos esquemas de participación social en torno a las instituciones educativas, que incluyen compromisos de trabajo

casas de la cultura, impulso a actividades y eventos culturales; construcción o rehabilitación de canchas, organización de actividades y eventos deportivos, etcétera (SNTE, 2001c: 16-17, 25-38).

¹²¹ Firman, por las autoridades federales, los titulares de la SEP, Sedesol, Secretaría de Salud, Sedena, Marina, Sagarpa; por las autoridades estatales, los gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal; por el poder judicial, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por el poder legislativo, el presidente y los secretarios de la Comisión de Educación y Cultura, del Senado; y el presidente y los secretarios de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados; por el SNTE, su Secretario General; de las organizaciones de padres de familia, la Asociación Nacional de Padres de Familia y la Unión Nacional de Padres de Familia; de las instituciones y asociaciones de educación media superior y superior, la ANUIES, FIMPES, CB y el Conalep; de entre los empresarios y productores de bienes y servicios, la Concanaco, Concamín, Canacintra, Coparmex, CCE, ABM, Grupo CEMEX, Pulsar Internacional y otros; de las asociaciones científicas y culturales, El Colegio Nacional, la Academia Mexicana de la Ciencia y otras; de las asociaciones de comunicación social, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, la Asociación de Editores de Diarios y Revistas de México, y otras; de entre las organizaciones sociales, la Fundación Telmex, la Fundación Banamex, la Fundación Televisa, la Fundación Azteca y la Fundación Gonzalo Río Arronte; y de entre las organizaciones religiosas, el Arzobispado de México, la Comunidad Judía en México y la Iglesia Ortodoxa en México. Otras organizaciones e instituciones (UNAM, ITESM, ILCE, UPN, ANUIES, Fundación Banamex y otras) suscribieron convenios particulares.

efectivo por parte de los sectores interesados en elevar la calidad de la educación (CSCE: 9-10, 22).

Las bases del consenso entre todos los sectores participantes de este compromiso radican en la declaración de respeto al carácter público, obligatorio, laico y gratuito de la educación que imparte el Estado, como fundamento de una educación democrática; así como en algunos compromisos y propósitos compartidos, entre ellos: respetar los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos sus niveles y modalidades; transformar los centros educativos en *comunidades de aprendizaje*,¹²² abatir el déficit de espacios escolares y abrirlos a la comunidad para que se conviertan en “espacios de articulación social”; garantizar los mecanismos de participación social para mejorar la calidad educativa en todos los niveles; conformar organismos participativos para evaluar integralmente el proceso educativo; y propiciar el incremento de los recursos económicos destinados al Sistema Educativo Nacional (CSCE: 13-14).

Asumido el compromiso general en pro de la calidad y la equidad de la educación, cada uno de los signantes asumió también compromisos específicos (ver Tabla 3.9) que deberían luego traducirse en convenios específicos, sujetos al seguimiento por las partes, para verificar su cumplimiento (CSCE: 22).

Es en el marco de este *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* que, meses más tarde, en enero de 2003, para la mayor sorpresa pública, se produce una conferencia conjunta del SNTE con las organizaciones nacionales de padres de familia, en la que se informaba de la futura realización del *Primer Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros*. El objetivo, según Rafael Ochoa, secretario general del sindicato magisterial: alcanzar “un nuevo pacto de corresponsabilidad y participación entre el SNTE y los padres de familia en favor del derecho para todos a una educación de calidad con equidad” (*La Jornada*, 17 de enero de 2003: 41).

¹²² Estas comunidades comprometidas con el aprendizaje deberán tener “una visión clara y compartida de los objetivos educativos; organización colegiada del trabajo; concentración del esfuerzo en la mejora continua de la calidad; mayores márgenes de autonomía para la organización y administración de recursos; profesores empeñados en servir de ejemplo de disciplina, respeto y creatividad; participación de los padres de familia para hacer de cada hogar un centro de aprendizaje e involucrar a las familias en las actividades de la escuela; supervisores que facilitan la mejora de la práctica docente, mediante la formación de grupos de aprendizaje y procesos de autoevaluación” (CSCE: 15).

TABLA 3.9

COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS

La Secretaría de Educación Pública	<p>Elevar en forma permanente la calidad del sistema educativo nacional.</p> <p>Cumplir eficazmente la función rectora y coordinadora de la educación, por medio de una estructura redefinida y con dimensiones reducidas, que dé una mayor racionalidad a los procesos de gestión educativa.</p> <p>Procurar que la solución de problemas y la toma de decisiones en el proceso educativo ocurran en las instancias del sistema más cercanas a la comunidad escolar.</p> <p>Dedicar especial atención y apoyo a los estudiantes de las comunidades indígenas de acuerdo a las condiciones propias de su cultura.</p> <p>Dar alta prioridad a la formación y el desarrollo profesional de los maestros.</p> <p>Definir contenidos educativos relevantes y de alcance nacional para la educación básica, mediante mecanismos que propicien una mayor participación de las entidades federativas.</p> <p>Establecer estándares de aprovechamiento para evaluar los aprendizajes.</p> <p>Impulsar la expansión y desarrollo de las instituciones que imparten la educación media superior y superior en sus diversas modalidades.</p> <p>Crear mecanismos de planeación y administración que permitan orientar la asignación de los recursos públicos con un sentido de equidad, y mediante criterios transparentes con base en los indicadores de la demanda y del desempeño institucional.</p> <p>Dar carácter prioritario a las acciones económicas y sociales destinadas a favorecer la permanencia de la población vulnerable en el sistema educativo.</p>
Las autoridades educativas de los gobiernos federal y estatales	<p>Fortalecer el federalismo educativo para responder a las diversas condiciones que prevalecen en los contextos local y regional.</p> <p>Impulsar la organización escolar que propicie la construcción de una comunidad educativa en torno a cada escuela, lo que implica romper la verticalidad y el exceso de normas en el sistema educativo, el cual ha de abrirse más a la participación de los grupos sociales pertinentes.</p> <p>Promover la innovación.</p> <p>Promover la mejora continua del servicio.</p> <p>Promover la evaluación integral de los procesos educativos.</p> <p>Promover la rendición de cuentas.</p> <p>Estimular la participación amplia de las autoridades municipales para el mejoramiento continuo del servicio educativo, en la esfera de sus competencias.</p>
Las autoridades del gobierno federal y de las entidades federativas	<p>Mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación, conforme a su capacidad y disposición presupuestaria.</p>
Los legisladores	<p>Garantizar el derecho de los mexicanos a tener una educación de buena calidad.</p> <p>Mejorar los niveles de inversión a la educación hasta destinar cuando menos el ocho por ciento del PIB.</p> <p>Apoyar un sano federalismo educativo.</p> <p>Impulsar el desarrollo eficaz de un nuevo sistema de evaluación de la calidad educativa.</p> <p>Mantener estrecha cercanía con el trabajo de los centros educativos y, así, estar en condiciones de establecer las asignaciones presupuestarias que se requieren para obtener mejores resultados en las instituciones educativas públicas del país.</p> <p>Continuar con las transformaciones jurídicas que demanda la educación media y superior, así como de todos aquellos aspectos que han de elevar los índices de equidad y eficacia de la enseñanza en nuestro país.</p>
El magisterio y los trabajadores de la educación	<p>Asegurar que los educandos, aun aquellos con limitaciones, puedan lograr el mejor éxito escolar.</p> <p>Trabajar en colaboración con las instituciones de educación superior y los diversos centros de investigación y desarrollo tecnológico de excelencia, para poner al día los conocimientos disciplinarios y la formación pedagógica; optar por una trayectoria de actualización intelectualmente estimulante, en el marco de los programas institucionales.</p>

El SNTE	<p>Impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar.</p> <p>Fomentar una actitud responsable y comprometida entre los trabajadores de la educación con su materia de trabajo y con el derecho de los mexicanos a contar con una educación de buena calidad y equitativa.</p> <p>Mejorar el funcionamiento regular de los servicios y tareas inherentes.</p> <p>Impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio.</p> <p>Fomentar la innovación desde la comunidad educativa.</p> <p>Incidir en el fortalecimiento de los perfiles pedagógicos de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición.</p> <p>Profundizar entre sus agremiados una cultura sindical democrática, participativa, propositiva y respetuosa de los derechos individuales y colectivos.</p> <p>Entablar una relación respetuosa, clara, transparente y propositiva con las autoridades educativas, privilegiando la construcción de acuerdos.</p>
Las universidades, los institutos tecnológicos y demás instituciones afiliadas a la ANUIES y a FIMPES	<p>Ofrecer programas educativos de buena calidad.</p> <p>Realizar las tareas de docencia, investigación y difusión cultural en forma articulada y coordinada con las autoridades educativas y con todas las instancias públicas y particulares.</p> <p>Lograr que el sistema de educación superior en México sea promotor y creador de innovaciones, rinda cuentas de su desempeño y atienda la demanda de educación con equidad, solidez académica y pertinencia curricular.</p> <p>Buscar la eficiencia en la organización y en el uso de los recursos que recibe de la sociedad y de los particulares.</p>
Las instituciones de educación media superior firmantes	<p>Fomentar la mejora continua de la calidad en todos los programas educativos que ofrecen.</p> <p>Vincular la buena calidad con la equidad social, económica y pedagógica.</p>
Los padres de familia	<p>Fortalecer permanentemente la formación como padres de familia e integrarse a la comunidad escolar.</p> <p>Ejercer el derecho a participar en el proceso educativo, a estar permanentemente informados del desempeño escolar de los hijos y a demandar que reciban una educación de buena calidad.</p>
Los intelectuales, científicos y creadores artísticos agrupados en las asociaciones firmantes	<p>Diseñar mejores prácticas para la enseñanza de las ciencias y las artes.</p> <p>Investigar sobre el tema educativo.</p> <p>Formar y actualizar al magisterio.</p> <p>Impulsar la ciencia y la tecnología, entre otros más.</p>
Los empresarios	<p>Participar en programas para elevar la calidad.</p> <p>Contribuir a la equidad.</p> <p>Fomentar vínculos de las instituciones educativas y los centros de investigación con el mundo del trabajo.</p> <p>Impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.</p> <p>Promover programas de desarrollo y certificación de competencias laborales.</p>
Las organizaciones sociales firmantes	<p>Formar redes de apoyo en torno a la tarea educativa.</p> <p>Promover la salud de los educandos.</p> <p>Apoyar a los niños de la calle y a los niños migrantes.</p> <p>Otorgar becas y otros beneficios para el bienestar.</p> <p>Atender a alumnos con necesidades educativas especiales.</p> <p>Prevenir la adicción a drogas y la violencia.</p>
Los medios de comunicación firmantes	<p>Reforzar la participación informada de los diversos actores en el quehacer educativo.</p> <p>Promover el debate serio y responsable para avanzar en la concreción de una visión de consenso sobre la calidad de la educación.</p> <p>Difundir las mejores prácticas educativas y las mejores manifestaciones de la cultura.</p> <p>Divulgar los resultados de la evaluación educativa.</p> <p>Contribuir en campañas para fomentar el hábito de la lectura, para la prevención de las adicciones y contra la violencia, entre otras acciones de apoyo a la educación que estén a su alcance.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el CSCE: 17-22.

La razón principal de la sorpresa se fundó en la muy añeja pugna político-ideológica entre el SNTE y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), para cuya comprensión nos bastan algunos elementos: mientras el SNTE es una agrupación sindical cuyos miembros desempeñan prácticamente una profesión de Estado, que surge como tal gracias a los oficios de las autoridades gubernamentales —que en 1943 auspiciaron la hasta entonces muy difícil unificación de las diferentes asociaciones magisteriales que le precedieron— y que tiene como una de sus principales banderas de lucha la educación pública laica y gratuita, la UNPF nació en 1917 precisamente con el objetivo de combatir ese y otros mandatos plasmados en ese año en el texto constitucional.¹²³ Entre sus fundadores se encuentra un núcleo selecto de personas destacadas del sinarquismo y de la derecha católica (Hernández, *La Jornada*, 5 de febrero de 2003: 4).

No fue, desde entonces, un movimiento popular de padres de familia con amplia base social, sino un pequeño grupo de presión que obedecía a los intereses de la jerarquía católica y que ha servido como trinchera para la defensa de posturas clericales y conservadoras. Así, en los años treinta, la UNPF se opuso radicalmente al proyecto de educación sexual de Narciso Bassols y, luego, a la educación socialista, llegando a enfrentamientos violentos con los maestros rurales. En los sesenta, simpatizó con la retórica disciplinaria hacia los hijos (para que no se dejaran llevar por ideas ajenas a nuestro país) y con la represión gubernamental de los movimientos estudiantiles. En los setenta, se indignó con los libros de texto, que, entre otras cosas, hablaban de la masturbación como algo normal. En los ochenta firmó peticiones para que se prohibieran diversos programas de televisión, algunos espectáculos (como el de la cantante Madonna) y una exposición de arte que costó el puesto al director del

¹²³ Principalmente, en contra del artículo 3º, que planteó que la enseñanza sería libre, pero laica en establecimientos públicos y privados, y en contra de la prohibición a corporaciones o ministros religiosos de dirigir establecimientos educativos. La UNPF propugnó, con base en la idea del derecho natural de los padres a educar a sus hijos de acuerdo con sus principios y convicciones, por que se retomara el texto de la Constitución, liberal, de 1857, que simplemente planteaba que “la enseñanza será libre”, lo que daba pie a la enseñanza religiosa, ya sea en establecimientos públicos o privados. Apenas el 2 de abril de 2002, el presidente de la UNPF, Guillermo Bustamante —quien también ha dirigido la Unión Iberoamericana de Padres de Familia—, declaraba: “urge una nueva reforma al artículo tercero de la Constitución, para que la escuelas públicas incluyan de una vez por todas clases de religión”. Se dice que Santiago Creel proyectó sacar adelante esa pretensión en las mesas de acuerdos políticos que instaló en Bucareli y que sin embargo naufragaron (Hernández, *La Jornada*, 5 de febrero de 2003: 4). El 4 de febrero, después de la firma de los acuerdos con el SNTE y Vamos México, Bustamante Manilla declaró en el mismo sentido (*La Jornada*, 5 de febrero de 2003: 44).

Museo de Arte Moderno.¹²⁴ En los noventa, se opuso a las campañas de uso del condón, de planificación familiar, de anticoncepción de emergencia, por los derechos de las minorías sexuales y a los proyectos de equidad de género. En los años recientes, se ha opuesto a la educación sexual basada en la promoción de la anticoncepción y el sexo seguro, y a la exhibición de algunos filmes (como la cinta mexicana *El crimen del padre Amaro*) (González, *La Jornada*, 8 de febrero de 2003: 8). La UNPF ha criticado siempre al SNTE por monopolizar la educación como "agente del Estado".

Después de las modificaciones a los artículos 3 y 130 Constitucionales (que, entre otras cosas, permitieron la enseñanza religiosa en las escuelas privadas, otorgaron personalidad jurídica a las Iglesias y dieron el voto a los sacerdotes), la UNPF ha tenido acercamientos a las arenas del poder, sobre todo en las filas del PAN: entre sus recientes presidentes se encuentran personajes que han fungido como funcionarios de gobiernos panistas, o bien, como diputados federales.¹²⁵

Por lo que se refiere a las otras organizaciones de padres, la formación de la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF) fue auspiciada por el gobierno de Plutarco Elías Calles para contrarrestar a la UNPF, por lo que su desarrollo estuvo siempre vinculado al sector oficial. Es por eso que entre estas dos organizaciones siempre existieron grandes diferencias. En tanto, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia (FENAPAF) se fundó a partir de una ruptura interna en la ANPF.

Lo menos que podía decirse, pues, de la alianza entre el SNTE y las organizaciones de padres es que se trataba de una alianza contradictoria y sospechosa. Para acrecentar aún más la polémica, a este pacto de colaboración se sumó la *Fundación Vamos México*, organismo creado y presidido por Marta

¹²⁴ La exposición pictórica de Rolando de la Rosa incluía una virgen María con el rostro de Madonna. La exposición fue cancelada y el director del museo fue destituido.

¹²⁵ Un ejemplo: Ricardo Ayala López, vicepresidente de la UNPF entre 1986-88, siendo secretario de Educación y Bienestar Social en el gobierno de Ernesto Ruffo, en Baja California, se declaró en contra de la educación laica y gratuita. También se manifestó por la posición de no aborto en el muy sonado caso *Paulina* (una niña de 13 años a la que se convenció de no abortar el producto de una violación), porque "se debe enseñar a los niños que las facultades sexuales [...] están hechas para la procreación, no para el placer" (*Siete días*, 13 mayo de 2000: 9).

Sahagún,¹²⁶ esposa del presidente Vicente Fox. Así, el *Primer Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros* sirvió de marco para la presentación, el 30 de enero de 2003, de la *Guía de padres*, un texto en tres volúmenes, elaborado por un grupo de veinte especialistas —cuyos nombres no se quiso hacer públicos—, y editado por el SNTE;¹²⁷ así como para la firma de acuerdos de colaboración entre el SNTE, las asociaciones de padres y la mencionada Fundación, en un acto multitudinario, el 1 de febrero, en el Auditorio Nacional, al que asistieron como testigos de honor el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra —quien no tomó la palabra en el acto— y Elba Esther Gordillo, *líder moral* del sindicato y presidenta del Comité Nacional de Acción Política del SNTE.

Los compromisos que de ahí surgieron integran una larga lista; de entre ellos destacan el compromiso de las partes a destinar los recursos presupuestales “que les permitan sus estados financieros y que para tal fin decidan sus órganos de dirección e instancias competentes”; organizar campañas de “sensibilización, concientización e incidencia” sobre problemas de orden social que impacten el desempeño educativo; y trabajar conjuntamente para fortalecer la formación de valores y “el espíritu y la finalidad humanística de la educación con programas que alienten el desarrollo integral y armónico de las capacidades de los educandos”. En particular, el SNTE se comprometió a organizar cada dos años un encuentro nacional de maestros y padres, así como otro de carácter internacional. Convino también en brindar apoyo editorial a los organismos nacionales de padres de familia, en elaborar —en conjunto con el IEA— programas de capacitación, formación y asesoría para las diversas organizaciones de padres e incluso aceptó capacitar a los padres de familia para facilitarles el encontrar empleo (*apud La Jornada*, 6 de febrero de 2003: 36).

¹²⁶ De Marta Sahagún se afirma su militancia en los *Legionarios de Cristo*, y haber sido fundadora y tesorera del movimiento *Regnum Christi* en Celaya, junto con el padre Marcial Maciel (acusado de abuso sexual contra menores) (Hernández, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2000).

¹²⁷ Rápidamente diremos, respecto al contenido de la *Guía*, que éste se organiza conforme a los ejes articuladores propuestos por la UNESCO: aprender a ser, aprender a conocer y a hacer, y aprender a vivir juntos. Sus tres volúmenes corresponden a las diferentes etapas del desarrollo de los niños y jóvenes; incluye capítulos especiales sobre educación sexual y moral, con breves referencias a temas polémicos, como el aborto, la anticoncepción, la homosexualidad, las relaciones sexuales en los adolescentes y otros. La primera edición constó de 33 mil ejemplares. En marzo de 2003 dio inicio la transmisión de un programa televisivo semanal por un canal de la televisión abierta, con base en los mismos contenidos.

Tanto la *Guía de padres* como la alianza y acuerdos surgidos del *Encuentro* generaron numerosas reacciones, adversas gran parte de ellas.¹²⁸ En primer lugar, en las filas del priísmo se expresó el descontento de algunos por los vínculos de la Secretaría General de ese partido con los círculos foxistas, sobre todo cuando su nombre se había ya mencionado para la coordinación de la bancada priísta en la Cámara de Diputados en la siguiente legislatura; no faltaron, desde variadas arenas políticas, las sospechas de que tras ese acercamiento se escondían otros intereses personales de Elba Esther Gordillo, entre ellos, el encontrar para sí el respaldo presidencial en momentos en que era investigada por la Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en relación a la demanda presentada por la CNTE por los asesinatos de dirigentes magisteriales.

Apuntando a otra de las figuras principales, fueron varias también las críticas a lo que se consideró parte de una campaña electoral permanente impulsada de manera protagónica por la esposa del titular del Ejecutivo Federal, al tiempo que se generaron suspicacias —expresadas fundamentalmente por el Partido de la Revolución Democrática— acerca del origen de los fondos de financiamiento de estas diferentes acciones.¹²⁹ Proviengan o no estos fondos de las arcas públicas, lo que no puede negarse es el apoyo que desde las esferas oficiales se brinda a “Vamos México”, una organización pretendidamente independiente, que goza, como ninguna otra organización civil en el país,¹³⁰ de los poderes de convocatoria y de promoción y

¹²⁸ Beneplácito se encontró, por ejemplo, en sectores de la Iglesia, como la Comisión Episcopal de Educación, que en voz del presbítero Edmundo Morales expresó: “Esto nos debe llevar a una reflexión profunda sobre lo que entendemos por laicidad, porque se están rompiendo barreras que antes era imposible siquiera de mover” (*La Jornada*, 4 de febrero de 2003: 5).

¹²⁹ Un ejemplo de un caso documentado de desvío de recursos públicos para favorecer a la organización comandada por Sahagún es la reedición, con presupuesto de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, de un texto que ya se utilizaba en los Centros de Integración Juvenil pero al que se le incluyó un mensaje introductorio de Marta Sahagún (Hernández, *La Jornada*, 5 de febrero de 2003: 4). Otro ejemplo de usurpación de funciones y utilización ventajosa de los foros públicos: acompañando a su esposo en gira de trabajo por Nuevo León, Marta Sahagún se comprometió a enviar prontamente las computadoras que le fueron solicitadas, así como a los técnicos de la SEP para que las instalaran (*La Jornada*, 6 de febrero de 2003: 3). Y uno más, acerca de la falta de observancia del precepto de laicidad de la educación pública, por la misma esposa del titular del Ejecutivo: en un acto en contra de las adicciones que Sahagún encabezó en la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl (un organismo desconcentrado con participación de los gobiernos local y federal), hizo rezar a ex adictos la plegaria *La Serenidad* (*La Jornada*, 13 de febrero de 2003: 47).

¹³⁰ Es ilustrativo al respecto el reclamo que la Red Democracia y Sexualidad (con 235 organizaciones civiles de 22 entidades federativas en el país) hizo a las autoridades educativas, en

difusión de la misma institución presidencial, tal cual una dependencia pública, pero exenta de obligaciones en la rendición de cuentas, como una entidad privada (Hernández, *La Jornada*, 4 de febrero de 2003: 2), y, todo ello, por razones estrictamente del ámbito personal, de carácter cortesano. Es por ello que, entre las múltiples aristas que presentó la firma de estos compromisos, el reconocimiento *de facto* de poderes informales —dos poderes tras el trono: el de Elba Esther Gordillo en el SNTE y el de Marta Sahagún en el gobierno del país— sea uno de los aspectos a señalar críticamente en cuanto lesionan las instituciones.

Más allá de las personas, afloró en la opinión pública el disgusto por lo que se consideró un atentado en contra del Estado mexicano (bajo la forma de una invasión a sus atribuciones), con el aval pasivo de la SEP, que de esta forma —se aducía— renunciaba a sus responsabilidades en cuanto a su función rectora de la educación. Lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 3º constitucional y con la LGE, la SEP sólo tiene esta rectoría respecto de la educación básica y normal (y toda la dirigida a la formación de profesores), por lo que las iniciativas dirigidas hacia los padres de familia, dentro del campo de la educación no formal, no atentan contra ninguna exclusividad estatal, aunque esto tampoco dispensa a las autoridades educativas de brindarles atención, sobre todo si habrán de tener la difusión de que es capaz un aparato como el del SNTE, comprometiendo a la estructura sindical, y si despiertan, como es éste el caso, tan sentidas reacciones en la opinión pública. Así, este episodio vino a poner en evidencia el vacío que existe en la normatividad acerca de la educación no formal y acerca de la participación de las organizaciones sociales en la educación, mismas que entran al campo con una importante desigualdad de intereses y de poder (oce, 2003).

Si bien el secretario de Educación tenía razón al argüir el legítimo derecho a la participación de las organizaciones involucradas, la elusión, o más bien, la dilación de un pronunciamiento explícito en ese sentido propició la falta de claridad en el

el contexto de esta controversia, en el sentido de exigir igualdad de condiciones para las diferentes organizaciones a partir de la convocatoria a concursos abiertos para la elaboración de materiales e impartición de talleres, ya que ellos "han tocado las puertas de las autoridades educativas para ofrecer su colaboración y no los han tomado en cuenta" (*La Jornada*, 1 de marzo de 2003: 39).

asunto.¹³¹ Éste es sólo uno más de los vacíos de la acción pública estatal en el problema, ya que también habría que preguntarse por qué el programa oficial “Escuela para padres” y los *Libros de mamá y papá* —colección de seis manuales que la misma SEP encargó a un equipo de especialistas, sujetó a dictámenes y evaluaciones, editó apenas en el año 2000 e incluso puso a prueba en algunos estados de la República—, no han tenido una suficiente difusión, como no la han tenido tampoco los avances del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, a pesar de que al momento de su firma hubo el compromiso de formar un Consejo, integrado por representantes de los sectores que lo suscribieron, el cual presentaría reportes periódicos sobre los avances realizados (cf. CSCE: 22).

La falta de transparencia fue la nota distintiva de todo el episodio generado por la publicación de la *Guía de padres* y la alianza SNTE–Vamos México–organizaciones de padres de familia. Desde la presentación pública de la *Guía* se negó a los medios informativos datos tan importantes como los autores de la misma, su tiraje, su costo, su financiamiento, los convenios con la televisora que transmitiría el programa televisivo y otros. La misma SEP, como anotamos arriba, contribuyó a hacer más brumoso el asunto: con fecha 6 de febrero, envió una circular tanto a escuelas públicas como privadas en la que se señalaba que “no está autorizado que los directores contesten encuestas sobre *Guía de Padres* de manera escrita o verbal (entrevista)” (*La Jornada*, 11 de febrero de 2003: 41).

Hay aquí otra cuestión fundamental, que tiene que ver con el problema de la representación. Aunque éste es un asunto que toca resolver principalmente a los miembros de esas organizaciones, es pertinente cuestionarse acerca de la legitimidad de acuerdos tomados en nombre de la sociedad por las cúpulas de organizaciones alejadas de sus bases y de las que puede presumirse, sobre todo en el caso de las organizaciones de padres de familia, una falsa o muy escasa representación. Así,

¹³¹ La SEP sólo hizo un planteamiento oficial al respecto hasta el 27 de febrero de ese año, en que por medio de un comunicado de prensa informó que su actuación se correspondía con la promoción de la participación social planteada en el PNE y el CSCE, por lo que valoraba la iniciativa y el esfuerzo vertidos en la *Guía de padres*, aunque no se utilizarían los conductos oficiales para su distribución. Aclaró que la utilización de esos manuales se decidiría con base en el federalismo (es decir, sería atribución de los gobiernos de los estados), añadiendo que hasta el momento no se había recibido ninguna solicitud para utilizar las escuelas públicas en días no laborables (*La Jornada*, 28 de febrero de 2003: 44).

pues, no sabemos en qué grado —más allá de los resolutivos de los Encuentros Estatales de Padres y Maestros (previos al Encuentro Nacional), que siguieron la línea del centro—¹³² los trabajadores de la educación están dispuestos a que se destinen recursos de los fondos sindicales a financiar las tareas comprometidas y a participar directamente, voluntariamente, en los talleres de orientación para padres que, de acuerdo a lo planeado —y, aquí sí, tomando decisiones que no les corresponden, en una clara invasión del espacio público estatal—, se realizarían los días sábado —fuera del horario laboral— en las escuelas públicas del país. Pero, sobre todo, no sabemos hasta qué punto los maestros aceptan esta alianza con una de las organizaciones que por décadas se ha opuesto a la educación pública, laica y gratuita, y hasta qué punto claudican a sus principios.

Por lo pronto, los dirigentes de la disidencia magisterial agrupada en la CNTE rechazaron tajantemente la alianza por la falta de consulta a la base y viendo en ella el intento de impulsar la privatización de la educación pública vía su financiamiento por parte de los padres de familia, así como de introducir contenidos educativos de corte conservador, ante lo que anunciaron que impedirían la distribución, incluso mediante su quema, de los nuevos materiales dirigidos hacia los padres de familia en las quince entidades donde la CNTE tiene presencia (*La Jornada*, 13 de febrero de 2003: 47; y 26 de febrero de 2003: 49).

Haciendo eco del llamado a hacer de la educación un asunto de todos, el SNTE entabló una alianza que mueve a cuestionarse acerca de la ruptura con sus principios en favor de acciones oportunistas. Por ejemplo, en uno de los puntos más importantes del acuerdo: la difusión de la *Guía de padres*, surge la pregunta de por qué la preocupación por apoyar a los padres en su tarea formadora no buscó sustento en los materiales que contaban ya con un aval oficial, y sí, en cambio, se decidió apoyar la difusión de un texto del que técnicamente se ha dicho que presenta información pobre, ideas confusas, vagas y contradictorias, omisiones temáticas y conceptos

¹³² En estos Encuentros Estatales, por ejemplo, se dio el aval a la *Guía de padres* cuando tan sólo se conocía de ella a través de un folleto de 29 páginas con un resumen que el SNTE elaboró (*La Jornada*, 29 de enero de 2003: 44). Incluso días después a su presentación pública, los dirigentes de las organizaciones de padres dijeron no conocerla y no tener ejemplares a su disposición (*La Jornada*, 5 de febrero de 2003: 44).

atrasados;¹³³ y, desde una posición más valorativa: que posee una orientación ideológica retrógrada, conservadora y prejuiciada. Las razones seguramente atienden más a la oportunidad política que al interés por la educación.

Cabe sin embargo hacer un apunte respecto a la controversia por los contenidos: en ambos extremos de las posturas (a favor y en contra) se evidencia la cerrazón a admitir las razones y orientaciones del otro, lo cual es, de hecho, característica inerradicable en el debate sobre valores.¹³⁴ De ahí la importancia, sobre todo ante las dimensiones que la tarea cobraría (llegar a 23 millones de padres de familia), de cuidar no sólo de su calidad académica mediante la consulta abierta a los especialistas, sino de incluir visiones alternativas en los temas controvertidos (OCE, 2003).

Así pues, el episodio protagonizado por el SNTE, Vamos México y las organizaciones de padres de familia, indicador de la nueva tónica de la participación social en la educación en nuestro país, muestra cómo —viejos y nuevos— actores con mayor capacidad organizativa y recursos de presión en su favor ocupan sin mayor contrapeso el reciente y escasamente abierto espacio de lo público no estatal a través de mecanismos autoritarios y corporativos que propician la *privatización* de la educación, no sólo en el sentido de un abandono estatal de una de sus responsabilidades anteriormente conferidas, sino en el sentido del uso del espacio público para la promoción de intereses e ideologías personales o de grupo, en un nuevo monopolio o saturación del campo por parte de grupos y organizaciones que utilizan el ámbito educativo como plataforma política. De ahí la necesidad de implementar reglas mínimas y mecanismos de rendición de cuentas para la actuación de estas organizaciones (OCE, 2003).

En este capítulo hemos visto cómo la emergencia del tema de la participación social en la agenda pública nacional es relativamente reciente, que se produce en

¹³³ Por lo que se considera que contraviene la cartilla de derechos sexuales que recientemente emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que establece que los jóvenes tienen derecho a recibir información completa, científica y laica, sin manipulaciones ni sesgos, sobre el tema de la sexualidad (*La Jornada*, 15 de febrero de 2003: 43).

¹³⁴ Entre las mismas organizaciones de padres de familia signantes del pacto se han producido pronunciamientos —en diferentes y hasta opuestas direcciones— por realizar modificaciones a la *Guía de padres*, en cuya elaboración no colaboraron. El SNTE ha ofrecido rectificar los errores e incorporar las sugerencias en una segunda edición de la *Guía* (*La Jornada*, 15 de febrero de 2003: 36).

respuesta a las recomendaciones de los organismos internacionales, intentando hacer de ella un medio para mejorar los resultados educativos y, según se planteaba en los documentos programáticos, reforzar la organización social y hacerla parte de mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, el diseño institucional de los CPSE fue poco claro en los límites de la participación social, sobre todo en lo que se refiere al campo pedagógico.

De tal forma, los Consejos, de carácter consultivo y cooperativo, formados a instancia de las autoridades y no surgidos de la propia demanda social, parecían, ya desde su diseño, poco propicios para realizar un trabajo efectivo en apoyo a los procesos de gestión de la educación, no se diga en términos de la democratización de estos procesos. Además, es claro que a nivel de las autoridades educativas federales faltó por varios años voluntad política para impulsarlos.

La política de convocatoria a la participación social en la educación no ha sido sin embargo, olvidada; se le ha hecho formar parte recientemente de nuevos proyectos —diferentes y hasta en tensión— más centrados en el ámbito escolar, sin que haya tenido lugar su reformulación.

La posición oficial del SNTE respecto a esta política ha estado a tono con la de las autoridades en todo este tiempo: se sumó al consenso discursivo a favor de la participación social en la educación, defendió para sí un lugar en los espacios institucionales que para ella se abrieron y luego, por un tiempo importante, le hizo un vacío. Recientemente se suma también a los intentos, tardíos de acuerdo a los tiempos sexenales, de dar vida a los CPSE, pero con una visión que poco tiene que ver con echar a andar mecanismos de contraloría social de la educación. Finalmente, a nombre también de la participación social en la educación, el SNTE entabla nuevas alianzas que ponen en cuestión su coherencia político-ideológica y que hablan del aprovechamiento del espacio público no estatal por organizaciones que siguen respondiendo a los viejos esquemas corporativos, carentes de representatividad y que responden a intereses políticos personales y de grupo.

Por la escasez de acciones concretas que respondieran a la política de promoción de la participación social en la educación desde el ámbito nacional, este capítulo se centró en buena parte en la revisión de documentos programáticos. En los

capítulos que siguen, a través del estudio de caso, pretendemos acercarnos a una realidad más concreta que nos hable más de los procesos y los actores que la reestructuración del sistema educativo en el estado de Puebla, con la política de participación social como uno de sus ejes, puso en juego.

Federalización, desconcentración y participación social en la educación en el Estado de Puebla

Concluida la transferencia de los servicios de educación básica y normal de la federación a los estados, comenzó en cada uno de éstos una etapa de redefinición de sus sistemas educativos. Ciertamente el proceso se tornaba más difícil en aquellas entidades que contaban, precedentemente, con subsistemas estatal y federal de educación diferenciados, como fue en el caso de Puebla. No obstante, la reforma institucional procedería con cierta celeridad, avanzando sobre la ruta de la desconcentración y de la participación social, en un proceso que desataría fuertes conflictos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como veremos en este capítulo, que presenta la primera parte —a nivel estatal— del estudio de caso de que se ocupa esta investigación.

Nos ocuparemos, pues, aquí, de la forma en que, a partir de la redefinición del sistema educativo estatal, se intentó llevar adelante un proyecto de modernización educativa que buscó, a través de nuevas instancias desconcentradas (las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo) y su labor en torno a los Consejos de Participación Social, hacer mella en el poder que el SNTE ejercía sobre el aparato institucional de la educación pública y la gestión educativa. Revisaremos asimismo la forma en que el SNTE, en sus secciones poblanas, respondió a tales embates, haciendo uso de su fuerza de presión, pero también acoplándose y haciendo suyo, con matices, el mismo proyecto, una vez que la lógica corporativa volvió a prevalecer sobre la pretendida racionalidad administrativa.

El contexto poblano

Puebla es una entidad que tiene en su ubicación geográfica en el centro de la República Mexicana uno de los factores que le han conferido históricamente una singular importancia en el ámbito nacional, como parte del corredor que comunica al centro económico y político del país con el Golfo de México. Se trata de la quinta

entidad federativa más poblada del país,¹³⁵ con algo más de cinco millones de habitantes —según el más reciente censo de INEGI—, que en porcentajes mayoritarios son jóvenes, urbanos, católicos, ocupados en el sector terciario de la actividad económica (INEGI, s/f).¹³⁶

En el terreno educativo, el estado vive una situación difícil: Puebla es, actualmente, el sexto estado de la República con un mayor porcentaje de población de 15 años o más, analfabeta (13.5%), muy por arriba del porcentaje nacional (8.8%)¹³⁷ (ver Gráfico A.3.1 en el Anexo 3). Este rezago es aun mayor (14.7%) entre la población en edad escolar (aquella entre los 6 y los 14 años), lo que parcialmente se explica si advertimos que entre 10 y 11 niños, de cada 100 en edad escolar, no asiste a la escuela. En promedio, la población cuenta apenas con la educación primaria (7.1 grados de escolaridad en el 2002); y más aún, dejando de lado el promedio, 4 de cada 10 habitantes poblanos con una edad de 15 años o más, carecen de la educación primaria completa, formación que, considerada básica, había configurado constitucionalmente el nivel de estudios obligatorio desde largas décadas atrás.¹³⁸

Sin ser de los casos más extremos, el desarrollo educativo del Estado de Puebla ha sido, de tiempo atrás, y a la fecha, más bien modesto.¹³⁹ En los últimos años, el estado se ha mantenido entre los más rezagados en cuanto a cobertura de educación básica, particularmente en lo que se refiere a la educación primaria, que ha observado una tendencia constante hacia el descenso (SEP, 2002). Cabe considerar que alrededor de una quinta parte de las escuelas del estado son escuelas unitarias (escuelas con un solo maestro para toda la población escolar, de diferentes grados), a las que se suma un número importante también de escuelas incompletas (escuelas en

¹³⁵ Su homónima ciudad capital es la cuarta ciudad más poblada del país.

¹³⁶ Para mayor detalle, ver el Anexo 2, "Caracterización sociodemográfica del Estado de Puebla".

¹³⁷ Con este porcentaje, en el 2002, Puebla se sitúa en una situación comparable a la que tenía el país en su conjunto hacia 1987 (INEGI, 1997: 17).

¹³⁸ Sin hablar del porcentaje que carece aún de educación secundaria, obligatoria desde 1993.

¹³⁹ Para una consideración del comportamiento de los principales indicadores educativos en el periodo 1990-2002, ver el Anexo 3, "Evolución reciente de la problemática educativa en el Estado de Puebla".

las que no se imparten los seis grados de la educación primaria).¹⁴⁰ También de los más bajos en el país son sus porcentajes de absorción de la educación secundaria respecto a los egresados de la primaria (SEP, 2002). Actualmente, la eficiencia terminal en primaria es de 87.3%, mientras la situación es más difícil todavía en la educación secundaria, en donde un 79.6% de eficiencia terminal representa la no conclusión de sus estudios de más de una quinta parte de los alumnos de cada generación. Con esto se corresponden los porcentajes de reprobación (en primaria, de 5.9%, y de 14.5% en secundaria) y deserción (1.7% en primaria, 6.6% en secundaria). Todo lo cual nos habla de una fuerte problemática que, transcurrida más de una década de modernización educativa, muestra cuán lejos se está aún de garantizar el derecho constitucional a la educación en el estado.

Dos subsistemas educativos previos a la federalización

Puebla es una de las varias entidades federativas del país que contempló durante varios años la coexistencia de dos subsistemas educativos: uno sostenido y operado por el propio gobierno estatal,¹⁴¹ y otro, de mayor importancia numérica, sostenido y operado centralmente por el gobierno federal.

Como hemos visto, las primeras acciones de reforma institucional en el ámbito nacional inician en los años setenta, con el *Programa de Descentralización de Funciones*, con el que la SEP pretendía dar mayor fluidez a los trámites administrativos que en ella se desarrollaban (SEP Puebla, 1999: 7).¹⁴² Así, en 1973, Puebla, Tlaxcala y Veracruz conformaron una de las nueve Unidades Regionales que se instalaron: la Unidad Regional Golfo Centro, que tenía su sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz (en Puebla se ubicó una Subunidad de Servicios Educativos). Más tarde, en 1978, al echarse a andar la desconcentración administrativa de la SEP y desaparecer las

¹⁴⁰ Sin embargo, hay que decir que la posición del estado a este respecto (porcentaje de escuelas unitarias e incompletas) es de las más favorecidas a escala nacional (SEP, 2002).

¹⁴¹ El sistema educativo estatal estuvo a cargo, desde mayo de 1929 y hasta febrero de 1975, de una Dirección General de Educación Pública, que se transformó entonces en Secretaría de Asuntos Educativos, Sociales y Culturales, luego (1978), en Secretaría de Educación y Cultura, y, finalmente (en 1981), en Secretaría de Educación Pública, encontrándose al frente de ella, al momento de la federalización, el Lic. Jesús Morales Flores (SEP Puebla, 2003).

¹⁴² No obstante, la SEP había iniciado ya, desde 1951, la instalación de oficinas en el estado al establecer la Dirección Federal de Educación Pública (SEP, 2003).

Unidades Regionales, se establece en Puebla, como en las demás entidades federativas, una Delegación General de la SEP, que tendría a su cargo la coordinación de la acción educativa federal en el estado, avanzando la desconcentración en materia de planeación educativa, en el manejo y control de los recursos humanos y materiales, y en el ejercicio de los recursos financieros (SEP Puebla, 1999: 8).

Como parte del más ambicioso proyecto de descentralización educativa impulsado por Jesús Reyes Heróles en 1983, esta Delegación General cambia su denominación por la de Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, teniendo como titular al Profr. Enrique García Arista, quien se había venido desempeñando como Delegado General de la SEP (SEP Puebla, s.f.: 1). Sin embargo, el proyecto de descentralización, como vimos en el capítulo 1, no pudo concretarse y quedó reducido en los hechos a la celebración de convenios de coordinación de actividades entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, hecho que, en Puebla, marcó el surgimiento, en mayo de 1986, de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SEP Puebla, s.f.: 2), que estarían en operación hasta los cambios desastados en 1992, con la federalización de la educación básica y normal, siendo entonces su titular el Profr. José Fabián Sandoval Carranza.¹⁴³ Al parecer, en vista de los diferentes titulares de estas instancias federales, Puebla fue una de las entidades federativas *recuperadas* por el SNTE en cuanto a su influencia en el nombramiento de las autoridades educativas.

El SNTE en Puebla

En correspondencia con los dos subsistemas educativos existentes en la entidad hasta 1992, el SNTE estableció en el estado de Puebla dos secciones sindicales, que aún subsisten como tales: la sección 23, que comprende a los trabajadores (docentes y de apoyo) de los servicios antes federales, ahora federalizados,¹⁴⁴ con 42,879 integrantes, y la sección 51, correspondiente a los trabajadores del sistema educativo

¹⁴³ Ver la Tabla A.4.1 en el Anexo 4, "Gestión institucional de la educación en el Estado de Puebla", para una relación de las autoridades educativas estatales y federales.

¹⁴⁴ Por claridad en la exposición, nos referiremos a ellas como las secciones federal y estatal, en alusión a su origen y no a su situación actual, por la que todos los trabajadores de la educación básica pública (a excepción de los que laboran en el Distrito Federal, donde la descentralización no se ha producido) son estatales.

creado por el gobierno estatal, con 15,853.¹⁴⁵ La membresía de la sección 23 —preponderante numéricamente por la considerable expansión de los servicios educativos realizada por el gobierno federal durante décadas— se agrupa, en primera instancia, en 716 Delegaciones sindicales a lo largo de todo el territorio estatal, mientras que en la sección 51 éstas son sólo 213, pero se cuenta también con la membresía del personal de 89 Centros de trabajo.

Ambas se adscriben claramente a la corriente *institucional*, hegemónica en el sindicato, aunque la sección 23 cuenta la presencia minoritaria de una oposición ligada a las corrientes *Nuevo Sindicalismo* y *Fracciones Democráticas*, las cuales tienen a su favor apenas 15 de los 716 comités ejecutivos delegacionales de la sección. La afinidad política-ideológica de las dirigencias seccionales con el grupo hegemónico en el sindicato hace de las secciones 23 y 51 secciones leales al Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, del cual reciben asesoría y siguen sus principales orientaciones.¹⁴⁶

La relación de la élite sindical de estas secciones con el partido en el gobierno estatal (PRI) es muy estrecha y hasta es posible hablar de una imbricación en los niveles altos e intermedios, de modo que muchos líderes sindicales son también parte de la burocracia ejecutiva del PRI, o bien, han llegado a ostentar cargos de representación popular con el sello de este partido. Cada una de las secciones tiene derecho, en cada elección legislativa, a presentar ante el PRI una propuesta de candidatura a ocupar un escaño en el congreso local por la vía de la elección por mayoría relativa (Muñoz, 2000),¹⁴⁷ y, de hecho, en las diferentes legislaturas, sobre todo a partir de los años setenta (época del auge vanguardista), el SNTE ha contado con más de dos maestros de sus filas en el Congreso local, por parte del PRI, además de aquellos que han accedido a este órgano legislativo con el sello de otro partido político, por la vía plurinominal (Ver Tabla 4.1).¹⁴⁸ Aunado a ello, el SNTE suele tener

¹⁴⁵ Datos a 1999 (Muñoz, 2000).

¹⁴⁶ Recuérdese además que todas y cada una de las secciones foráneas del SNTE cuentan con un representante del CEN.

¹⁴⁷ Por su parte, el SNTE tiene el compromiso de apoyar las campañas políticas priistas, fundamentalmente, promoviendo el voto por ese partido.

¹⁴⁸ A raíz de los cambios estatutarios de 1992, que estipularon, entre otras cuestiones, la libre afiliación político-partidaria de los miembros del sindicato, no es raro encontrar agremiados que

también influencia en los ámbitos locales a través de los presidentes municipales y de los regidores de educación, quienes con una alta frecuencia suelen provenir de este gremio.¹⁴⁹

TABLA 4.1
DIPUTADOS LOCALES PROFESORES

	1984-1987	1987-1990	1990-1993	1993-1996	1996-1999	1999-2002
Total	5 (de 28)	7 (de 29)	5 (de 29)	5 (de 29)	5 (de 39)	4 (de 39)
Mayoría relativa	4 (de 22)	6 (de 22)	3 (de 22)	3 (de 22)	5 (de 26)	4 (de 26)
Representación proporcional	1 (PSUM) (de 6)	1 (PPS) (de 7)	2 + 1 suplente (de 7) (2 PPS, 1 PRD)	2 (de 7) (PPS, PRD)	0 (de 13)	0 (de 13)

Fuente: Elaboración propia con base en García (2000).

Otros sindicatos magisteriales en el estado

En Puebla existen, además del SNTE, otros dos sindicatos magisteriales menores, que en conjunto agrupan a cerca de dos mil trabajadores: el Sindicato de Trabajadores del Estado de Puebla (STEP) y el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de Puebla (SUTEP), el primero, producto de una escisión de la sección 51 del SNTE promovida por el secretario de Educación federal en el gobierno de Miguel de la Madrid; el segundo, resultado de un nuevo desprendimiento, esta vez, del mismo STEP. Mantienen también una relación estrecha con el PRI y suelen sumarse a sus campañas políticas. Aunque su situación jurídica no es muy clara (no cuentan con registro ante la autoridad laboral correspondiente), su existencia es alentada por los gobiernos estatales como forma de contrarrestar el poder e influencia de la sección 51 del SNTE (Muñoz, 2000: 241).¹⁵⁰

ostentan con desenfado una filiación política distinta a la del PRI, sin embargo, ésta suele darse a nivel de simpatizante o militante, pero raramente en la dirigencia del partido (Muñoz, 2000).

¹⁴⁹ En el periodo 1999-2002, eran maestros afiliados al sindicato 27 de los 217 presidentes municipales (22 por el PRI, 3 por el PRD, 1 por el PAN y 1 por el PVEM) (SNTE, 1999).

¹⁵⁰ Por ejemplo, para que éste se vea obligado a aceptar un acuerdo salarial por debajo de sus expectativas.

La federalización de la educación básica en Puebla

El 18 de mayo de 1992, el gobernador de la entidad, Mariano Piña Olaya, plasmó su firma en el ANMEB. En esa ocasión, y precisamente para darle concreción, se firmó también un convenio —que dejó sin efecto el Acuerdo de Coordinación anterior— entre el Ejecutivo Federal (en la representación de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología y Educación) y el Ejecutivo del Estado de Puebla, con la comparecencia del titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).¹⁵¹

A través de este convenio las partes se comprometieron a ejecutar las disposiciones del ANMEB, establecieron las obligaciones correspondientes, bajo los principios del federalismo educativo, y convinieron las bases de lo que sería la reorganización del sistema estatal, la reforma educativa, la revalorización del magisterio y el régimen financiero a seguir.

Así, se estableció la transferencia-recepción de los establecimientos educativos, con el traspaso de los inmuebles correspondientes. El gobierno estatal, sustituto del federal en la titularidad de las relaciones jurídicas, se comprometió a reconocer íntegramente los derechos de los trabajadores a incorporarse al sistema estatal, incluyendo los de organización colectiva. El Ejecutivo Federal quedó implicado con una responsabilidad solidaria al respecto, en los términos del artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo.¹⁵² La comparecencia del ISSSTE se justifica en tanto se garantizó a los trabajadores transferidos la no interrupción de sus prestaciones de seguridad social. De este modo, se dio pie a la sobrevivencia de un sistema dual en el terreno de la seguridad social de los trabajadores de la educación, con la participación tanto del ISSSTE como de las instituciones estatales, que permitió salvar, obviándola, lo que había sido una de las mayores dificultades para instrumentar la descentralización:

¹⁵¹ Este convenio se publicó tanto en el *Diario Oficial de la Federación*, como en el *Periódico Oficial* del estado, el 9 de junio de 1992; entró en vigor un día después de su publicación en el órgano estatal. Como anotamos antes, convenios análogos se firmaron en cada uno de los estados de la República, y sus términos fueron el resultado de la negociación de los actores a escala nacional.

¹⁵² Según el texto de dicho artículo, “la sustitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón” (LFT, art. 41).

precisamente, la diferenciación en los sistemas de seguridad social. Los términos de este convenio, sobre todo en este apartado, reflejan las garantías que el SNTE logró alcanzar en la negociación del proyecto de descentralización y que salvaguardan su condición de sindicato nacional, así como las *conquistas* en el terreno salarial y de seguridad social de los trabajadores de la educación.

En cuanto a la reforma pedagógica, el gobierno federal reformularía integralmente los contenidos, libros y materiales educativos, comprometiéndose a la evaluación permanente y sistemática de los mismos; además, pondría en marcha un programa emergente en las asignaturas básicas para el inminente ciclo escolar 1992-1993. Por su parte, el gobierno estatal propondría contenidos regionales; distribuiría oportuna, completa y eficientemente los libros de texto y materiales educativos; evitaría interrupciones en el ciclo escolar y aumentaría los días y horas efectivos de clase; y facilitaría y colaboraría en la evaluación del sistema educativo estatal por parte del gobierno federal.

Recogiendo una de las más fuertes demandas del SNTE, la revaloración del magisterio se impulsaría por cuatro vías, previa consulta o convenio del gobierno federal con el SNTE: mediante su formación, con contenidos revisados; actualización y superación profesional permanente; establecimiento de un sistema de carrera magisterial; y la instauración de premios y distinciones para el reconocimiento de los maestros destacados en su labor.

Una de las cuestiones más importantes a precisar —y en la que los gobiernos estatales tuvieron siempre la mayor reserva— tenía que ver con el régimen financiero. El Ejecutivo federal se obligó a transferir recursos al gobierno estatal, de manera condicionada al presupuesto de egresos y de acuerdo a calendarios convenidos, para que éste pudiera cumplir los compromisos adquiridos; efectuaría también transferencias al gobierno estatal para la homologación gradual de los salarios integrados de los trabajadores; le brindaría apoyo administrativo por un plazo de seis meses para el pago de salarios y prestaciones y retenciones de seguridad social; y, en general, le otorgaría la asesoría necesaria. Por su parte, el gobierno estatal quedó obligado con la responsabilidad exclusiva de cubrir todos los gastos de educación; a asignar al gasto educativo recursos adicionales crecientes; a destinar los recursos transferidos por la federación exclusivamente al gasto educativo y a facilitar al

gobierno federal la verificación de su correcta aplicación. Como se ve, no se asigna a los estados mayor atribución sobre los recursos que su aplicación, cuestión que no deja prácticamente ningún margen de maniobra por tratarse de recursos que se destinan casi en su totalidad al pago de salarios.

Así como el ANMEB representó para los gobiernos estatales una considerable carga de nuevas responsabilidades, el SNTE tuvo que ceder también en algunos terrenos: en primer lugar, fundamentalmente, en el cambio mismo de la contraparte de la relación laboral, aunque, como hemos visto, logró hacerlo salvaguardando sus intereses gremiales principales. Sin embargo, la puerta estaba abierta al cambio. Así, este convenio contempló también la inclusión de algunos aspectos que incidían de manera cardinal en la gestión institucional de la educación. En primer término, se anunciaba ya la intención de generar cambios en la supervisión escolar —pieza clave del sistema educativo y pilar también del control sindical sobre el magisterio y sobre el sistema educativo mismo—, por lo que quedó sentado el compromiso del gobierno estatal de formar, capacitar y actualizar a directivos, supervisores e inspectores, proveerlos de recursos y revisar sus cargas y condiciones de trabajo.

El otro aspecto tenía que ver con la *nueva participación social*, ya prefigurada en el ANMEB. Así, se asienta el compromiso del gobierno estatal de tomar las medidas necesarias para la operación de los Consejos Escolares y Municipales de Participación Social; se indica su integración, se enlistan sus funciones y se marcan, por primera vez, las exclusiones: tanto los asuntos laborales, como los asuntos técnico administrativos “propios de los maestros o de las autoridades competentes”. Es importante señalar que el listado de esas funciones, como aparece aquí, es más restringido que el que aparecerá después en la LGE, en la que se confiere a los Consejos la atribución de conocer de las evaluaciones del sistema educativo por parte de las autoridades, así como opinar en asuntos pedagógicos. Es decir, en su concepción original, los consejos de participación no incluían siquiera las funciones mínimas que les permitieran tener alguna incidencia en la toma de las decisiones educativas o de operar como instancias para la rendición de cuentas, como estaba planteado en el ANMEB. Más adelante, la LGE mostrará una pequeña apertura en estos aspectos.

La recepción de los servicios educativos federales

Establecidos los compromisos y sentadas las bases de la reforma institucional, la transferencia se concretó cuando, el 9 de junio de 1992, por decreto publicado en el *Periódico Oficial* del estado, los Servicios Coordinados de Educación Pública se transformaron en el *Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla* (IAE), con carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para dirigir y administrar los establecimientos de educación transferidos por la Federación, que operaría a la par de la Secretaría de Educación Pública del estado (SEP Puebla), responsable por los servicios educativos controlados —de antes— por el gobierno del estado. El titular de este nuevo instituto fue el Profr. José Fabián Sandoval Carranza, quien se había venido desempeñando como Director General de los Servicios Coordinados de Educación Pública, y quien gozaba además de la simpatía del SNTE.¹⁵³

Apenas tres días después, el 12 de junio del mismo año, se creó también una *Coordinación General de Educación*. Ésta, como un organismo auxiliar que tendría la atribución de coordinar y vigilar el cumplimiento de las acciones de la SEP Puebla y del nuevo instituto, para lograr la modernización de la educación básica en la entidad (SEP Puebla, 1999: 11-12). Esto es, a partir de la recepción de los servicios educativos transferidos por la Federación, se establecieron en el estado dos instancias administrativas con estructura orgánica y mandos diferentes, dirigidas ambas por una oficina superior encargada de su coordinación. Se trató, pues, de una vía diferente¹⁵⁴ —y peculiar— de responder al imperativo de la federalización, de la que en primera instancia tendríamos que decir que no sólo no redujo —como cabría esperar de un proceso impulsado en nombre de la racionalización de los recursos—, sino que aumentó la burocracia del aparato educativo, y que pudo haber respondido a la imposibilidad, en lo inmediato, de resolver a favor de una u otra burocracia (estatal o federal) el problema de asignar la principal posición de mando. En todo caso, ésa sería una cuestión que tendría que determinar el próximo gobernador en funciones.

¹⁵³ La dirigencia de la sección 51 del SNTE consideró su nombramiento como *afinado* y lo llamó "amigo de los maestros" (*El Sol de Puebla*, 9 de enero de 1993: 6).

¹⁵⁴ Diferente a la absorción o a la operación en paralelo, ensayadas por otras entidades federativas, con sistema educativo estatal previo, como primera respuesta a la asunción de la responsabilidad por los servicios educativos federalizados.

Un proyecto de modernización educativa para Puebla

La gestión de Piña Olaya (1987-1993) no tuvo tiempo de más. El 1 de febrero de 1993 asumió el gobierno del estado el Lic. Manuel Bartlett Díaz, ex secretario de Gobernación y de Educación Pública en el ámbito federal, cuya mano dura no permitió concretar —negociar—, en su momento, el proyecto modernizador de la educación que tenía como eje principal la descentralización política del sistema educativo nacional.

Bartlett arriba a la gubernatura de la entidad libre de compromisos con los diferentes grupos políticos del estado, dado que su candidatura había sido impulsada desde la presidencia de la República, esto es, prácticamente impuesta al Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Muñoz, 2000: 249). Su campaña política había recibido el apoyo operativo del personal del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), más que haberse sustentado en los tradicionales cuadros del SNTE, sindicato con el que había sostenido una fuerte confrontación en aras de hacer prosperar el proyecto de descentralización educativa.

Esta condición permitiría —o casi, obligaría— a Bartlett a impulsar el proyecto sectorial del ramo educativo en un tono imperativo —unilateral y autoritario, a decir de los dirigentes del magisterio—, sin buscar la negociación o la conciliación con uno de los actores centrales no sólo en el campo educativo, sino en el ámbito político nacional y estatal.

La redefinición de la relación laboral con el SNTE: cambiar para no cambiar

A pesar de los acuerdos y compromisos pactados en el marco del ANMEB, la transferencia de la relación laboral de los trabajadores de la educación antes adscritos a la SEP y ahora dependientes del gobierno del estado de Puebla no podía escapar a incertidumbres e indefiniciones que ponían al SNTE en un plano defensivo. La primera —y tal vez más importante de todas— tenía que ver con el marco jurídico que habría de normar esta relación, ya que al pasar a formar parte de los trabajadores al servicio del gobierno estatal, la legislación aplicable sería precisamente la Ley de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, sin embargo, el acuerdo político, que en este caso —como en todas las demás entidades federativas— privó sobre la

misma ley, concedió a estos trabajadores el seguir rigiéndose por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. No obstante, esta irregularidad jurídica se cierne permanentemente sobre los trabajadores transferidos y su representación sindical.¹⁵⁵

En segundo lugar, en lo referente a la cuestión salarial, persistieron —y podríamos tal vez decir, se ahondaron— fuertes rasgos centralistas, ya que la negociación salarial se unificó para todas las secciones, realizándose, en los hechos, a nivel central entre la SEP y el CEN del SNTE, dejando a la negociación local —con la asesoría del CEN a los Comités Ejecutivos Seccionales— tan sólo la discusión sobre los rubros en los cuales aplicar el porcentaje acordado para el aumento en las prestaciones. Como respuesta, las dirigencias de las dos secciones sindicales han asumido como estrategia la elaboración de pliegos petitorios únicos para negociar en mejor posición con el gobierno del estado, lo que ha propiciado el acercamiento entre ellas y su unidad de acción.

Cabe señalar que esta situación vino a afectar a la sección 51, de trabajadores estatales, que, en su negociación con el gobierno estatal, solía obtener mejores condiciones salariales que las alcanzadas por la sección 23, sujeta a la negociación central SEP-CEN del SNTE; además de la merma de su capacidad de presión política ante el gobierno estatal en el intercambio de lealtad política por beneficios económicos. En cambio, para la sección 23, esta situación le brinda la oportunidad inédita de probar su fuerza de negociación. Es pertinente también la aclaración de que el tratamiento salarial uniforme a los trabajadores de ambas secciones se monta sobre diferencias previas, por lo que, a pesar de la homologación de los sueldos tabulares, las percepciones de unos y otros son diferentes en razón de las prestaciones obtenidas con anterioridad, sobre todo, lo referente a las prestaciones de seguridad social que, como hemos visto, se mantuvieron diferenciadas entre las otorgadas por el ISSSTE a los trabajadores federalizados y las otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Puebla (ISSSTEP) a los trabajadores estatales.

¹⁵⁵ Al interior del SNTE han surgido algunas iniciativas para formular una ley de los trabajadores de la educación de observancia federal, que sin embargo hasta hoy no han prosperado.

Otro de los puntos de interés vital para el SNTE y sus agremiados tiene que ver con los procedimientos escalafonarios. El compromiso con el sindicato, respecto de los trabajadores transferidos, fue que éstos seguirían siendo promovidos conforme al Reglamento de Escalafón federal y bajo los auspicios de la Comisión Estatal Mixta de Escalafón, cuyo control mantiene este sindicato. En el caso de los trabajadores de la sección 51, la promoción escalafonaria vertical había venido siendo aún más discrecional, basada únicamente en una serie de reglamentos internos, por lo que en 1995 se creó la comisión escalafonaria mixta respectiva (Muñoz, 2000: 352). Además, el ANMEB había dado pie al establecimiento de la carrera magisterial como escalafón horizontal paralelo al que se incorporaron desde 1993 los trabajadores de la sección 23 y, en 1995, los trabajadores de la sección 51, aunque el número de inscritos en este programa depende fundamentalmente del techo financiero fijado por las autoridades federales.

En cuanto a las plazas de nueva creación, el acuerdo consistió en que se mantendría la proporción existente al momento de la federalización entre las plazas federales y las plazas estatales, sin embargo, esta situación ha sido difícil de controlar por parte del SNTE debido a su falta de acceso al conocimiento del monto y proporción de los presupuestos correspondientes a cada subsistema (Muñoz, 2000: 354).

Como puede apreciarse, en el terreno de lo laboral, la situación del SNTE estaba tan sólo sostenida por acuerdos políticos —que no jurídicos— que estaban preocupados por hacer valer ante un nuevo gobierno empeñado en debilitar su poder como grupo de presión y su capacidad de control del aparato institucional de la educación. Por ello la actitud defensiva que el SNTE asumió frente a las iniciativas del gobierno estatal, y el temor ante diagnósticos de la SEP Puebla como el siguiente:

...hay al menos tres factores comunes que atraviesan el sistema, que se reproducen en cada región, que estorban la integración de los antiguos subsistemas y no son de solución sencilla o de corto plazo: diferente normatividad escalafonaria, diferentes sistemas de asistencia y seguridad social y [la] existencia de tres instancias sindicales. Para que se ejecute al 100% la descentralización en el estado será necesario realizar acciones tales como: unificación de procedimientos administrativos, unificación del proceso de contratación del personal, existencia de una sola instancia sindical, fortalecimiento de las acciones de descentralización de servicios hacia el interior del estado, proponer que la normatividad escalafonaria sea actualizada y revisada [e] impulsar diferentes acciones para involucrar a la sociedad de las diversas regiones del Estado en los procesos educativos (SEP Puebla, 1999: 38).

El Programa Educativo Poblano

Para abordar la inminente tarea de reestructurar el sistema educativo estatal, Bartlett se hizo acompañar de un equipo que había estado con él también en la SEP,¹⁵⁶ concretamente, en el Consejo Nacional Técnico de la Educación, desde donde se había delineado la política de modernización educativa. Este equipo, encabezado por el Dr. Luis G. Benavides Illizalturi,¹⁵⁷ funcionó a manera de *staff* de asesoría, pero no integrado a las estructuras de la SEP o del recién creado IAE, sino a partir de una organización académica de corte independiente: el Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios (CIPAE),¹⁵⁸ una asociación civil creada en 1992, presidida por Benavides, que tendría a partir de entonces un papel protagónico en los procesos educativos del estado.

El nuevo mandatario estatal llevó a Puebla el proyecto de modernización de la educación apelando precisamente a su experiencia en la SEP. Tal proyecto tomó cuerpo en el programa sectorial de su gobierno: el *Programa Educativo Poblano 1993-1999* (PEP). Básicamente, el PEP retoma o es coincidente con las concepciones y estrategias postuladas por las Conferencias Internacionales de Educación, sobre todo, con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (de Jomtien, Tailandia, en el mismo año), en el sentido de la necesidad de transformar los sistemas educativos con base en políticas de mediano y largo plazo (políticas de Estado), que incorporen nuevos actores, que promuevan currículos que correspondan a necesidades sociales y a necesidades básicas de aprendizaje, y con una gestión descentralizada y desconcentrada que incorpore la evaluación y la responsabilidad por los resultados.

Más aún, su ideario educativo se inspira o asocia con varias de las propuestas del Informe Delors, de la UNESCO, como son: un concepto amplio de educación, que la

¹⁵⁶ En adelante, para referirnos a la Secretaría de Educación Pública federal sólo utilizaremos las siglas SEP; para hacer referencia a la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, citaremos SEP Puebla.

¹⁵⁷ Benavides, consultor de la UNESCO, fue director del CREFAL y secretario técnico del Conalte durante el paso de Manuel Bartlett por la SEP (cuando se trató de implantar el *nuevo modelo educativo*); con el político lo ligán estrechos lazos de amistad que provienen de la época en que fue maestro suyo cuando aquél estudió con los hermanos Maristas (*Proceso*, 11 de marzo de 1991: 24).

¹⁵⁸ El CIPAE tiene convenios, además de con el estado de Puebla, con otros estados de la República.

ubica tanto en estructuras institucionales como en modalidades informales que involucran una multiplicidad de agentes y ambientes educativos; un concepto amplio también en cuanto al tiempo educacional, proponiendo una educación permanente, una educación a lo largo de toda la vida; y sobre todo, un concepto de la educación como proceso social que ha de responder a requerimientos sociales (con desempeños sociales de los alumnos, a partir de aprendizajes significativos y pertinentes a su contexto) y que tiene en la participación social una condición indispensable para su desarrollo (UNESCO, 1998: 4, 31 y 36).¹⁵⁹

Los planteamientos de la UNESCO se vertieron en el PEP a través del papel protagónico que en su construcción y dinámica de operación tuvo el CIPAE, cuya propuesta de modelo educativo vino a convertirse en la política educativa del estado (UNESCO, 1998: 28). Sus principales convicciones son:

...una concepción de la educación que supera la relación educación=escuela y define el papel protagónico de la sociedad en la educación[;] la responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad en una educación incluyente, que se manifieste en el mejoramiento de la calidad de vida[;] la participación y la prospectiva como fundamentos para obtener una visión compartida de futuro y un plan general de acción en todo el estado[;] el esfuerzo por una descentralización real de la función educativa a la sociedad (UNESCO, 1998: 28).

De este modo, hay en el PEP una constante apelación a la experiencia del equipo de gobierno, al tiempo que se procura mostrarlo con un perfil de innovación, conocimiento, capacidad y preparación profesionales. Un ejemplo:

El federalismo educativo nos permitirá utilizar instrumentos que ya hemos elaborado y han sido ampliamente probados, mediante los cuales atacaremos los inaceptables indicadores que nos revelan grandes fallas en la calidad y en la equidad educativa en las zonas marginadas; urbanas y rurales (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 4).

Cuáles eran las dimensiones del reto que planteaban esas fallas en la calidad y equidad educativas, nos lo muestra el siguiente apartado.

¹⁵⁹ Puntualmente, esto se traduce en varios principios y estrategias: participación de todos los actores del proceso educativo y de miembros de la comunidad en la definición del qué y para qué de la educación en el contexto local; promoción de aprendizajes significativos y desempeños sociales en los alumnos; vinculación educación-trabajo; educación permanente; autoformación (aprender a aprender); capacitación a los maestros para asesorar los procesos educativos más allá de la escuela; capacitación a los agentes educativos comunitarios para su intervención legítima en los asuntos escolares; desarrollo de estrategias para la reducción de la deserción y para garantizar la equidad en los servicios educativos (UNESCO, 1998: 20).

Las dimensiones del reto educativo al arranque del proyecto modernizador

Al momento de suscribir el ANMEB, en 1992, el estado de Puebla enfrentaba fuertes rezagos en el terreno de la educación básica. Para el ciclo escolar 1991-1992, la cobertura de educación básica en el estado, considerada en conjunto, se encontraba en declive,¹⁶⁰ ubicando al estado entre los más rezagados en este aspecto (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.7 en el Anexo 3). Por niveles, la cobertura en educación primaria, aunque alta (96.6%), se ubicaba ya en una línea de descenso. La cobertura en educación secundaria y en educación preescolar eran, por el contrario, bastante bajas, 62.9% y 63.3%, respectivamente; en ambos casos, el ciclo escolar 1992-1993 (justo cuando recién el gobierno estatal había recibido los servicios de educación básica transferidos por la federación) representó su punto más bajo en la década (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.8 en el Anexo 3). Como factor propicio a favorecer el rezago escolar, de los centros escolares en los que se ofrecía la educación primaria, 19% eran, en el ciclo escolar 1991-1992, escuelas unitarias¹⁶¹ y 9.4% eran escuelas incompletas¹⁶² (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.9 en el Anexo 3).

El porcentaje de absorción de la educación secundaria respecto a los egresados de la primaria, así como el de atención a la demanda potencial¹⁶³ en aquel nivel tuvieron también en los primeros años de los noventa no sólo sus niveles más bajos, sino una caída respecto a los años anteriores, colocando al estado entre aquellos con peor desempeño en el país en estos rubros: 75.6% de absorción en secundaria, lo que equivale a la no continuación de sus estudios de una cuarta parte de la población egresada de la primaria, y 83% de atención a la demanda potencial en este nivel, es decir, alrededor de 17 alumnos, de cada 100, que, aun deseando continuar sus estudios, no lograron la inscripción en el nivel (SEP, 2002; ver Gráficos A.3.12 y A.3.13 en el Anexo 3).

¹⁶⁰ Alcanzaría su punto más bajo en toda la década en el ciclo escolar 1992-1993, con un 82.1% de cobertura (SEP, 2002).

¹⁶¹ Escuelas con un solo maestro para toda la población escolar, de diferentes grados.

¹⁶² Escuelas en las que no se imparten todos los grados correspondientes al nivel.

¹⁶³ Toda aquella que, en edad escolar, solicita el servicio.

Por otro lado, la eficiencia terminal¹⁶⁴ en el estado de Puebla, por lo que se refiere a la educación primaria, partirla de niveles muy bajos: 63.6% en 1990, sin embargo, un primer impulso se daría en este rubro en el ciclo escolar siguiente, 1991-1992, justo antes de la federalización de la educación básica, marcando un ligero ascenso a 69.2% de eficiencia terminal en primaria, lo cual representaba, de todas formas, un muy importante reto a afrontar. La eficiencia terminal en la educación secundaria, aunque más alta que en la educación primaria (y más alta incluso que en el país considerado en conjunto), dejaba aún mucho que desear: al situarse en un 77.1%, implicaba en ese entonces la no conclusión de sus estudios de 23 de cada 100 alumnos de cada generación (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.14 en el Anexo 3).

Para el ciclo escolar 1991-1992, la deserción en primaria se ubicaba en un 4.4%, mientras que en secundaria era considerablemente mayor: 8.3% (muy similar al porcentaje nacional) (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.15 en el Anexo 3). De igual modo, la reprobación escolar se encontraba menos extendida en la educación primaria (11.6%) que en la secundaria, nivel en que, con un porcentaje de 23.8, la reprobación duplicaba a la que se presentaba en primaria (SEP, 2002; ver A.3.16 en el Anexo 3).

Como se puede apreciar, esta breve revisión de la situación de los indicadores educativos en el estado de Puebla justo antes de la transferencia de la educación básica de la federación al estado muestra una difícil problemática no sólo en los aspectos de la calidad de los resultados educativos, sino incluso, todavía, en términos de la posibilidad misma de hacer llegar los servicios educativos a toda la población. Todo ello sin considerar las pronunciadas diferencias regionales que sumaban a los déficits en la calidad y en la eficiencia, los de la falta de equidad. El reto, pues, era enorme, y habla que enfrentarlo en lo sucesivo bajo las condiciones de un proceso de cambio en el sistema educativo estatal sin precedente.

¹⁶⁴ Porcentaje de alumnos que concluyen los estudios en un nivel, respecto al número de alumnos que ingresaron a ese nivel en la cohorte respectiva.

Las estrategias de la modernización

El PEP, como el ANMEB en su momento, admitió la gravedad de la problemática,¹⁶⁵ sin dejar de valorar los esfuerzos emprendidos y los resultados alcanzados. Reconocida la diversidad de los problemas y la persistencia de profundos contrastes y desigualdades educativas,¹⁶⁶ se formularon tres líneas de estrategia, en congruencia con las políticas federales, que dirigirían la política educativa de esa administración: i. Educación de calidad para la vida, ii. Equidad en las oportunidades educativas, y iii. Gestión educativa eficiente y participativa (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 6).¹⁶⁷ de las cuales se desprendieron diez compromisos gubernamentales puntuales, que aquí reproducimos:

1. "Ningún niño poblano en edad escolar sin atención educativa.
2. "Disminución efectiva de la reprobación y deserción escolares.
3. "Creación de modelos dinámicos para la formación y actualización permanente de los maestros.
4. "Establecimiento de mecanismos eficaces de participación social para la educación.
5. "Uso intensivo de los medios modernos de comunicación e informática en la educación.
6. "Educación de adultos comprometida con el trabajo y crecimiento personal.
7. "Reorganización del sistema educativo poblano.
8. "Incremento de la educación tecnológica vinculada a la producción.
9. "Articulación de los agentes y servicios educativos entre sí.
10. "Impulso a la educación superior y a la investigación, vinculadas a las necesidades de desarrollo de Puebla" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 61).

El cambio institucional en el sistema educativo poblano se daría, pues, a nombre de la elevación de la calidad y la equidad en la educación, las cuales se alcanzarían, entre

¹⁶⁵ En términos muy contrastantes con el último —muy optimista— informe de gobierno de Mariano Piña Olaya. Algunos ejemplos: "Puebla cuenta con un magisterio de enorme calidad profesional" (Piña, 1993: 143); en educación secundaria "...se ha cubierto totalmente la demanda educativa para el ciclo escolar 1992-1993" (Piña, 1993: 142).

¹⁶⁶ Se hablaba de, por un lado, un panorama de avance educativo —principalmente en las grandes ciudades— a robustecer, y, por el otro, de una realidad de pobreza y subdesarrollo en buena parte de las áreas rurales (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 2-3).

¹⁶⁷ Ver el esquema del programa en la Figura A.4.1 y un desglose más detallado del mismo en la Tabla A.4.2 en el Anexo 4.

otros medios, a través de una gestión eficiente y participativa. Se planteó entonces un cambio estructural del sistema educativo que se pretendía fuera más allá de una mera reorganización administrativa y que tendría como doble basamento a la descentralización y la participación social (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 38).

Así, se estructuró un plan, esquematizado en el llamado *Documento de las etapas para la descentralización*, a partir del cual se pretendía organizar las actividades para el cumplimiento del ANMEB. Se previeron tres etapas (de uno, dos y tres años de duración, respectivamente), desplegadas a lo largo de los seis años del gobierno en turno (1993-1999). De acuerdo a las actividades programadas, destaca la preocupación por el establecimiento y operación de los Consejos de Participación Social, la reestructuración del aparato institucional, la regularización de las cuestiones administrativas y laborales, y la reforma del sistema de formación y actualización de profesores (ver Figura A.4.2, en el Anexo 4).

El plan consistía en que en una primera etapa, de *posicionamiento* (1993-1994), según la denominación que recibió, las oficinas administrativas funcionaran en paralelo y que la operación educativa se diera vía Consejos. Como parte de la regularización de los aspectos administrativos y laborales, se realizarían auditorías a las plazas y a las compatibilidades laborales.¹⁶⁸ En la segunda etapa, de *transición* (1994-1996), el sistema educativo estatal habría de reestructurarse y los proyectos educativos habrían de vincularse con los proyectos de desarrollo del estado. Finalmente, la tercer etapa, de *consolidación* (1996-1999), se caracterizaría por la realización de proyectos conjuntos de desarrollo social y educativo.

El SNTE frente al proyecto de modernización educativa

El programa antes esbozado planteó, pues, para un plazo perentorio, una reforma radical de la gestión institucional del sistema educativo poblano que el SNTE recibió como una cubetada de agua fría. Ciertamente en el PEP se le tomaba en cuenta como interlocutor, pero sin concederle el lugar de primera línea al que estaba habituado; se hacía una frecuente referencia a él, sin críticas ni descalificaciones, pero tampoco con

¹⁶⁸ Con objeto de verificar que los beneficiarios de las plazas cubrieran los requisitos para ocuparlas y que los horarios de trabajo de aquellos que ocuparan más de una plaza no se traslaparan, es decir, fueran compatibles.

señalamientos especiales, sino simplemente como un actor preocupado por la problemática educativa en el estado que, como los demás, expresaba su valoración acerca de la misma (cf. SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 18, 20, 22, 23, 42).¹⁶⁹

Pero los asuntos hacia los que apuntaba el PEP eran precisamente aquellos por los que el SNTE más interés tenía. Además, independientemente del fondo, estaba la forma: por primera vez en la historia del estado se echaba a andar un proyecto educativo sin contar con el consenso del poderoso sindicato, sin conocerlo previamente a cabalidad y haber asegurado, mediante la negociación, la salvaguarda de sus intereses. De ahí los calificativos de unilateral y autoritaria con que se haría referencia, en adelante, tanto a la reforma misma, como al secretario de Educación y al gobernador que la impulsaban.

Al parecer, las autoridades estaban dispuestas a enfrentar sin más a este sindicato magisterial; así lo anunciaba en primer lugar el propósito declarado de realizar auditorías y regularizar las cuestiones administrativas y laborales, en donde podía entrar el asunto de las políticas de contratación, de los movimientos escalafonarios, de las licencias y comisiones, de la fiscalización del personal, entre otros muchos. Pero también, la reforma del sistema de formación y actualización de profesores, que aún siendo una cuestión sobre la que el sindicato frecuentemente llamaba la atención, quedaba la posibilidad de que quedara fuera de ella, como lo hacían temer las dificultades que el SNTE estaba encontrando para influir en los nombramientos de directivos en algunas Escuelas Normales —sobre todo en aquellas de nueva creación a partir del proceso de desconcentración de la Normal Superior—, a pesar de ser las Normales, tradicionalmente, un bastión del poderío sindical (Muñoz, 2000: 275).

La reestructuración del aparato institucional conllevaba siempre el riesgo para este sindicato de ver afectadas sus posiciones de poder en el aparato educativo ya sea por el desplazamiento de los principales cargos de personas allegadas a él, por la reclasificación de puestos de base por puestos de confianza, por la alteración de las líneas de autoridad o por la redefinición de las funciones de los puestos, sobre todo tratándose de la línea jerárquica que iba de los directores de escuela hasta los

¹⁶⁹ Se retomaban aquí las intervenciones del SNTE en los foros de consulta preparativos del programa sectorial de educación.

directores de nivel, pasando por supervisores, jefes de zona y jefes de departamento. Además, aquí entraba también la temida descentralización que, como a nivel nacional, amenazaba la integridad del sindicato.

Finalmente, en el aspecto de la operación de los Consejos de Participación Social en el ámbito educativo, el planteamiento teórico de éstos iba radicalmente en contra de una arraigada *cultura normalista* que ve en el maestro al único capaz de conducir atinadamente, con su saber profesional como sustento, los procesos educativos. Hacer del maestro uno más de entre un colectivo que, a su parecer, no gozaría de la calificación necesaria, era terminar de devaluar la ya maltratada figura del magisterio y restarle presencia y poder ante la sociedad, o al menos, someterlo a la competencia por ella. Esta propuesta contrastaba fuertemente con la demanda sindical de otorgar libertad pedagógica a los maestros (cf. SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 23).

No nos es posible, en el marco de este trabajo, hacer un seguimiento de todos estos aspectos. Por tanto, en lo que sigue nos ocuparemos, en ese orden, de los tres principales ejes del cambio institucional del sistema educativo en el estado de Puebla: la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, el proceso de desconcentración y la promoción de la participación social en la educación.

La reorganización de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla

La primera medida que en torno a la reestructuración del aparato educativo institucional tomó el gobierno de Manuel Bartlett fue la unificación del mando de las dos instituciones responsables del sector educativo estatal, al colocar dos coordinaciones generales (una para cada institución) bajo la dependencia del secretario de Educación Pública, Maestro Juan Antonio Badillo Torre (SEP Puebla, 1999: 23). Al parecer, Bartlett se había decidido por establecer una alianza con la burocracia educativa estatal, favoreciendo su preponderancia en la asunción de los principales cargos del sector educativo —que no en la toma de decisiones, las cuales recaían básicamente en su equipo asesor—, en detrimento de la burocracia de origen federal.

A lo largo de 1993, la coexistencia de los dos subsistemas educativos (estatal y federalizado, o podríamos decir tal vez, *estatalizado*), conducidos por dos instancias

administrativas con estructuras orgánicas desiguales (SEP e IAE, respectivamente),¹⁷⁰ diferentes procedimientos y con muy escasa coordinación, ocasionaba acciones divergentes, duplicadas y desvinculadas, así como un uso irracional de los recursos humanos. Esta situación impedía, a decir de la propia SEP Puebla, “tomar decisiones de manera unificada y racional, que estuvieran apoyadas en un común sustento normativo y en condiciones equitativas de operación y responsabilidad” (SEP Puebla, s.f.: 2). De ahí la celeridad con que se preparó y se tuvo listo, para diciembre de ese año, el *Proyecto para fusionar y consolidar las estructuras administrativas y de desarrollo educativo*, correlato, en materia de gestión y administración, del *Programa Educativo Poblano*. Este proyecto fue discutido, en una serie de reuniones de trabajo, por el gobernador, el secretario de Educación Pública, las dos coordinaciones generales (federalizada y estatal), miembros del CIPAE, el grupo de asesores administrativos, la Secretaría de la Contraloría General del Estado y un grupo ya establecido para la elaboración de documentos normativos y organizacionales que operaba como parte del programa estratégico de acciones correctivas, implementado a partir de las recomendaciones hechas por la Secretaría General de la Contraloría del Estado y el Despacho López Ochoa y Asociados (SEP Puebla, 1993b: 2).¹⁷¹

La idea era contar con una estructura administrativa única, eficiente y participativa, con personal capacitado y desarrollo tecnológico y organizacional óptimos (SEP Puebla, 1993b: 5), actuando bajo la misma normatividad y con idénticos procedimientos, que propiciara la utilización adecuada de los recursos, la unidad de mando y la transferencia de los servicios¹⁷² (SEP Puebla, 1998: 2 y 6). El impacto de este proyecto no se reduciría, pues, a la oficina central, ya que comprendía acciones de descentralización y desarrollo educativo en las diez regiones geográficas que ya se habían delimitado (SEP Puebla, 1993b: 3-4), y que darían lugar a las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (CORDE),

¹⁷⁰ Ver los diagramas de organización en el Anexo 5.

¹⁷¹ De esas reuniones surgió también el documento que establece las *Etapas para la Descentralización* (SEP Puebla, 1999: 24).

¹⁷² No es claro si la idea inicial era avanzar por la vía de la descentralización o la desconcentración de los servicios; en los mismos documentos oficiales, por ejemplo: SEP Puebla (1998: 2 y 5), se utilizan de manera indiscriminada ambos términos.

entidades desconcentradas desde las que se intentaría echar a andar el proyecto del nuevo grupo gobernante.¹⁷³

En cuanto a la unificación de los dos subsistemas educativos, se contaba ya también con una experiencia previa: la integración del Departamento de Planeación de la SEP Puebla a la Dirección de Planeación del IAE, dado su mayor desarrollo organizacional, tecnológico, capacitación del personal, infraestructura material y recursos financieros (SEP Puebla, 1993b: 4 y 6). Se proseguiría, entonces, de acuerdo con el siguiente diseño: entre otras acciones, habría un intercambio previo de personal; los departamentos de Programación y Presupuesto, Estadística y Registro y Certificación, de la SEP Puebla, se integrarían también a la Dirección de Planeación del Instituto; se capacitaría al personal de la SEP Puebla; se unificarían los trámites de recursos humanos e iniciarían los trabajos para unificar la base de datos (SEP Puebla, 1993b: 5-8).

Finalmente, la Coordinación General de Educación desapareció por decreto aparecido en el *Periódico Oficial* el 8 de julio de 1994 y la fusión se decretó el 11 de noviembre de ese año, mismo día en que se publicó el decreto de abrogación del IAE, surgiendo así la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEP Puebla), quedando al frente de ella el mismo Maestro Juan Antonio Badillo Torre. Todos los trabajadores de base adscritos a la extinta Coordinación General de Educación y al IAE quedaron a disposición de la SEP Puebla para ser ubicados donde las necesidades del servicio lo requirieran, con la promesa de que sus derechos laborales serían respetados íntegramente (SEP Puebla, 1999: 24).

La estructura orgánica de la nueva SEP Puebla tomó como base la organización del desaparecido IAE, pero con un mayor número de unidades administrativas, más especializadas y diversificadas (ver Figura A.5.1, en el Anexo 5), agrupadas en tres subsecretarías (Planeación Educativa, Educación Básica y Educación Media Superior y Superior), una Coordinación de Servicios Administrativos y una Unidad de Desarrollo Educativo. En lo sucesivo, esta estructura organizativa se vería sujeta a numerosos cambios, como veremos más adelante.

¹⁷³ Los cambios organizativos han operado en la práctica con anterioridad a su sanción oficial. Es el caso de la creación de las CORDE, las cuales operaban ya con anterioridad a su reconocimiento en los documentos normativos, los cuales han venido sufriendo gran retraso en su actualización.

Por otro lado, se había acordado Integrar las oficinas de la nueva SEP en lo que habían sido las instalaciones federales, por lo que el 9 de noviembre de 1995 la SEP Puebla abandonó su sede en Boulevard Atlixco para trasladarse físicamente al Centro SEP de Avenida Jesús Reyes Heróles (SEP Puebla, 1999: 24).

En su primer informe de gobierno, el mandatario estatal informaba de la constitución de una comisión paritaria para la elaboración del anteproyecto de la Ley Estatal de Educación, del Reglamento Interior de la SEP, de la normatividad para la administración y el desarrollo del personal, y del anteproyecto del Reglamento de las Condiciones de Trabajo del Personal de la SEP, cuyos trabajos se reportaban entonces con un avance del 50% (Bartlett, 1994: 44).

Las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo: bases para la desconcentración y la participación social en la educación

Sin duda, una de las acciones más importantes, como base para la puesta en operación del proyecto modernizador, fue la creación de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo, a partir de una nueva regionalización del espacio territorial poblano. El antecedente inmediato fueron los cinco Departamentos de Servicios Regionales (en Huauchinango, Teziutlán, Ciudad Serdán, Izúcar de Matamoros y Tehuacán) que funcionaban, con anterioridad, dentro de la estructura del IAE, bajo la dependencia de la Dirección de Servicios Regionales (SEP Puebla, 2003: 3).¹⁷⁴ Así, en 1993 se dividió el territorio en diez regiones, estableciendo en cada una de ellas una Coordinación Regional de Desarrollo Educativo, con el objeto de "impulsar el Programa de Modernización Educativa y vincular los trabajos de los diferentes niveles, áreas y sectores involucrados en la educación" (Bartlett, 1994: 44).¹⁷⁵

¹⁷⁴ Otro antecedente, éste en el subsistema estatal, lo constituye la creación, durante el gobierno de Piña Olaya, de la figura del *inspector general*, como enlace entre los maestros del subsistema estatal y las autoridades educativas. Se estableció una Inspección General por cada una de las 18 regiones que se delimitaron. El principal problema que se presentó, además de la dificultad de cubrir toda la jurisdicción asignada, fue el de que, al tratarse de una posición escalafonada, los reportes que la autoridad educativa estatal recibía eran incompletos y sesgados, dado que en el cálculo de los inspectores cabía esperar más de la lealtad hacia el SNTE que hacia el gobierno del estado (Muñoz, 2000: 256-257).

¹⁷⁵ Se decidió que la SEP Puebla y el sector salud unificaran la regionalización de la distribución de los servicios por ellos prestados, haciendo coincidir las sedes de atención (SEP Puebla, 1998: 8).

Las CORDE fueron concebidas para promover un tipo de gestión sustentado en una concepción educativa que alienta, sobre todo, la participación social. Esta concepción queda bien expresada en palabras del gobernador Bartlett, en su primer informe de gobierno:

Nuestra visión es que la educación es permanente, porque va más allá de las aulas y las escuelas; es participativa, porque compromete a toda la sociedad; se centra en desempeños y está vinculada con la producción de una mejor calidad de vida. La educación no es sinónimo de escolaridad, y no empieza ni termina en las aulas. [...] En Puebla entendemos que la educación es un proceso permanente de aprendizaje por parte de los individuos y de toda la sociedad. Por ello, la participación no concierne sólo a los maestros y directivos del sistema de educación poblano; ni a los estudiantes y a los padres de familia, sino a toda la sociedad. Lograr una educación de este tipo requiere cambios a veces difíciles de llevar a cabo. Sin embargo este enfoque permite que los aprendizajes disciplinarios se expresen en la vida cotidiana y repercutan en el bienestar económico, social y cultural del pueblo (Bartlett, 1994: 43).

Las primeras diez CORDE (Huauchinango, Chignahuapan, Teziutlán, Libres, Cholula, Puebla, Izúcar de Matamoros, Acatlán, Tepeaca y Tehuacán) funcionaron a nivel de subdirecciones, y quedaron a cargo de la Unidad de Desarrollo Educativo, que se creó en 1994, apoyada por una subdirección técnica y una subdirección administrativa (ver diagrama de organización de la Figura A.5.3).

El puesto de mayor responsabilidad en la CORDE, el de Coordinador Regional de Desarrollo Educativo, fue catalogado como puesto de confianza, con toda la intención de librarlo del control del SNTE, que tampoco pudo influir en los nombramientos ni de los puestos directivos, ni del personal de base de las diferentes CORDE, ya que este último fue reclutado de entre el personal que la SEP tenía a disposición, y que frecuentemente se trataba de aquél que había tenido algún conflicto en su centro de trabajo anterior, repetidamente, también, por problemas político-sindicales, como dan cuenta los siguientes testimonios:

Fue unilateral la decisión para asignar a un Coordinador de Desarrollo Educativo. Yo creo que tienen que manejarse una serie de perfiles que tienen que ver con la preparación profesional y todo eso, pero lamentablemente esas designaciones de los Coordinadores de Desarrollo Educativo se dieron sólo en función de padrinzgos, en función de gente de grupo, en función de la pertenencia al equipo del Secretario. Ésa fue la realidad. No se tomó en ningún momento la posición sindical (AM-Profra. Dulce María Suárez Beltrán, Coordinadora de Educación Básica del Grupo Técnico Pedagógico de la Sección 51 del SNTE, Puebla, Pue., 6 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 262).

...en las CORDES ponen a gente... [que] no es la idónea. Aquí en la Secretaría de Educación había cientos de maestros que por conflictos en sus escuelas, por conflictos políticos, todos pasaban a disposición de la Secretaría [...] Cuando se crean las CORDES se manda a cada coordinador con mucha de esa gente en calidad de comisionados para que ahí le den su sueldo. Después a estas personas al poco tiempo se les ve ya como autoridad desde la CORDE y llegando a las escuelas de donde salieron por problemas, por deficiencias, por conflictos, llegan ahora de prepotentes, ahora ya ñores a presidir, a coordinar trabajos de la CORDE y esto pues desalienta, enoja, afecta la relación. Por cierto, mucha de esa gente que estaba a disposición era del STEP y del SUTEP (AM-Profr. Ignacio Rosainz Carrillo, Secretario General de la Sección 51 del SNTE, Puebla, Pue., 5 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 261).

Lo cierto es que de esa manera se quebraron las expectativas y los usos y costumbres, como el acuerdo, basado en una disposición reglamentaria (artículo 62 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*), según el cual la cobertura de las plazas disponibles es atribución en un 50% de la SEP Puebla y en un 50% del SNTE.¹⁷⁶ Éste respondió a la afrenta calificando de ilegal la existencia de las CORDE, ya que no estaban contempladas en ningún documento de carácter jurídico o normativo, como la Ley de Educación (la cual no se había aún reformado) o el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública del Estado.

Por otra parte, las CORDE no establecieron más que una relación externa con las áreas responsables de la conducción de los distintos niveles del sistema educativo, las cuales quedaron sujetas a las líneas de mando tradicional que, para el caso de la educación básica, pasaban por las Direcciones de Educación Elemental, de Educación Primaria y de Educación Secundaria, y confluían en la Subsecretaría de Educación Básica (ver Figura A.5.3, en el Anexo 5). Esto, tal vez, como una forma de impulsar un proyecto de modernización de la educación bajo una concepción que no era la que sostenía la vieja burocracia educativa, y con un equipo nuevo, desligado del SNTE; sin embargo, los problemas operativos a que esta estructura dio lugar no tardaron en aparecer, lo que hizo temer incluso por su futuro:

...cuando se crearon las CORDES, en aquella época nadie creía en ellas, todos decían que era algo que no iba a funcionar. Primeramente nos tuvieron ahí como reclutados, empapándonos de participación social y del *Programa Educativo*

¹⁷⁶ En realidad, lo que tal artículo dispone es que el único facultado para decidir sobre los nuevos nombramientos es el secretario de Educación Pública, quien podrá tomar tales decisiones en forma libre respecto del 50% de las plazas y de entre los candidatos propuestos por el SNTE respecto del 50% restante, siempre que los candidatos cubran los requisitos necesarios.

Poblano, que fue el que inició toda la participación social aquí en Puebla. Se empezó a tener primero las reuniones con la misma estructura de la SEP, que ni ellos mismos estaban muy conformes, no creían muy bien en lo que pretendían las CORDES. Creían que iba a ser una fiscalización y no, de hecho, lo que son las CORDES son el desarrollo educativo, promover la participación social (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, Asesor Técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Así pues, las CORDES representaban las estructuras institucionales a partir de las cuales se echaría a andar el proyecto educativo configurado por el equipo del gobernador, el cual había elegido el rumbo de la desconcentración y de la promoción de la participación social, como veremos a continuación.

La política de promoción de la participación social en la educación en el Estado de Puebla

La convocatoria a la participación social en la educación fue acogida en el Estado de Puebla no como una política educativa más, sino como la estrategia fundamental del proyecto de modernización educativa en el estado. Esto quedaría muy claro a partir de la publicación del *Programa Educativo Poblano 1993-1999*.¹⁷⁷

Dado que el proyecto educativo ahí plasmado rebasaba los límites de la formación escolarizada, para abrirse más hacia un proyecto de desarrollo social, en términos del mejoramiento de la calidad de vida, era natural que se apelara no sólo a los expertos en el campo educativo, sino a la sociedad misma, como actor principal de su propio proceso de desarrollo: "En Puebla, la acción educativa pretende lograr el bienestar económico, social y cultural del pueblo, y a la vez el mejoramiento individual de la calidad de vida con el desarrollo armónico de todas las potencialidades del ser humano" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 52).

En su definición de lo que debería entenderse por *calidad educativa*, el PEP sostenía: "La educación será de calidad si por sus resultados se mejora la calidad de vida de las personas, si se alcanzan en todos los estudiantes desempeños

¹⁷⁷ Más aun, la participación social fue consigna de toda la gestión gubernamental de Manuel Bartlett, que adoptó el lema "Gobierno participativo 1993-1999".

socialmente necesarios y se cumplen los propósitos nacionales de justicia y bienestar económico, social y cultural del pueblo" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 10).¹⁷⁸

Subrayando —aún más de lo que es ya usual en los programas gubernamentales— su carácter de programa surgido de la consulta a la sociedad poblana, al sistematizar sus demandas, el PEP se enfocó a las cuestiones de la calidad, equidad y gestión educativas. Una gestión eficiente y participativa se lograría estableciendo “acuerdos de interacción donde núcleos de población a nivel regional, municipal y escolar, con características similares, se apoyen entre sí e interactúen en la búsqueda de alternativas acordes a sus necesidades” (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 54). Ésta era la forma de presentar la iniciativa de formación de Consejos de Participación Social que había surgido con el ANMEB y a la que se había dado sustento jurídico con la promulgación —en ese mismo 1993 en que veía la luz el PEP— de la *Ley General de Educación*.

Se decía que con el establecimiento de estos órganos se consolidaría la capacidad organizativa de la comunidad desde la escuela¹⁷⁹ y se apoyaría la labor educativa desde diversos sectores de la sociedad, por lo que se invitaba a toda la población —incluyendo al magisterio—, como agentes educativos, a integrarse a los Consejos Escolares, Municipales y Regionales¹⁸⁰ de Participación Social, y asumir su papel activamente, con responsabilidad, abandonando la inercia y la pasividad.

La idea era establecer, a través de los Consejos, una red de apoyo social y lograr la vinculación de los proyectos educativos con los proyectos de desarrollo del Estado (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 55). La vía privilegiada para ello se vislumbró en la vinculación con el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol), considerado una experiencia exitosa de concertación de la comunidad con los sectores oficiales, un instrumento que “ha demostrado su efecto transformador y su eficacia social al

¹⁷⁸ Contribuir a ese bienestar incluía “responder a las exigencias de tecnificación y modernización de la producción” (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 9).

¹⁷⁹ La escuela se convertiría “en un espacio social donde se tomaran decisiones para promover el desarrollo y el mejoramiento de vida de la comunidad circundante” (Bartlett, 1999: 369).

¹⁸⁰ Es importante señalar que los Consejos Regionales de Participación Social no estaban contemplados ni en el ANMEB ni en la LGE, constituyendo una innovación propia del sistema educativo poblano, correspondiente al proceso de regionalización que éste había sufrido. No obstante, se dio cierta inconsistencia en su postulación, ya que no se les menciona siempre, junto con los otros consejos, en los documentos oficiales del sector.

establecer mecanismos de participación social organizada, comprometida y solidaria” (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 52).¹⁸¹ Se hablaba así de la necesidad de incrementar sus programas, de extender su rango de acción a otras regiones donde era imperiosa su presencia, de utilizar óptimamente sus recursos, de hacer de él un instrumento para que la comunidad brindara apoyo a los maestros y para el abatimiento de la reprobación y el rezago educativo a través de la participación de maestros jubilados (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 3, 16, 18, 19, 31, 47, 52, 53).

El PEP especificó la forma de integración y las funciones que tendrían los diferentes consejos de participación social (a excepción de los consejos regionales, que sin embargo sí se mencionan en otras partes del texto) (ver Tabla A.1.7 en el Anexo 1). En lo que se refiere a su conformación, en todos los casos se retoma lo planteado en la LGE; no así en cuanto a lo que serían sus funciones, las cuales se expresan de un modo mucho más general y mucho menos enfocado al ámbito de la educación escolarizada, en congruencia con las concepciones educativas arriba expuestas. Por ejemplo, a los Consejos Escolares se los hace responsables por la “promoción y coordinación de la participación de los diversos miembros de la comunidad en la solución de necesidades relacionadas con la labor educativa y el desarrollo de la comunidad” (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 50 y 61).¹⁸²

De este modo, aun cuando compartían la denominación y la forma de integración, los Consejos de Participación del modelo poblano no eran aquellos que se habían delineado con el ANMEB y la LGE, o, en todo caso, habían privilegiado una de las vertientes de su acción: aquella que tenía que ver con “reducir las condiciones sociales adversas que influyen en la educación” (LGE, art. 69), en tanto su mira estaba más bien puesta en el desarrollo social en general, con el consecuente mejoramiento de la calidad de vida, sin circunscribirse exclusivamente al ámbito educativo (o escolar).

¹⁸¹ Los proyectos de Pronasol que operaban en el ámbito educativo eran *Solidaridad para una Escuela Digna*, *Niños en Solidaridad* y *Escuelas en Solidaridad*.

¹⁸² Recuérdese que las principales tareas de los consejos, de acuerdo a la LGE, tienen que ver con el conocer el desarrollo de los procesos educativos escolares, el apoyar las actividades escolares y extraescolares, contribuir a crear mejores condiciones para el desarrollo de los procesos educativos y el opinar en asuntos pedagógicos.

Otra diferencia importante respecto al modo de concebir estos consejos en el diseño estatal y en el federal es que, de acuerdo al plan poblano —no así en el federal—, se establecería una cierta relación jerárquica entre los consejos, ya que, por ejemplo, los consejos municipales tendrían la responsabilidad de fomentar, apoyar, coordinar y vincular la operación de los consejos escolares de participación social, en tanto el consejo estatal haría lo propio con los consejos municipales (SEPE, s.f. ¿1993?: 60).

Con la promulgación de la nueva ley estatal de educación pendiente, no hubo —entonces y por varios años— ningún documento normativo que regulara el objeto, funciones, integración y funcionamiento de los Consejos de Participación Social.¹⁸³ Ello, no obstante, no impidió que al impulso de estos órganos se canalizaran importantes esfuerzos.

De acuerdo a los datos de los informes de gobierno estatales, tanto los Consejos de Participación Social Municipales como los Escolares empezaron a formarse tempranamente. En el caso de los Consejos Escolares de Participación Social, en febrero de 1994 su número (2,800) no era muy significativo en relación con el número de escuelas de educación básica. Para el año siguiente, este número aumentó considerablemente, aunque, como ahí mismo se reporta, de los 4,500 consejos integrados tan sólo dos mil contaban con una *Propuesta Educativa*.¹⁸⁴ Un segundo impulso se dio para el año de 1996 (5,002 con propuesta educativa; 4,358 con proyecto de participación social y 349 redes de intercambio) en que se alcanzó un total de seis mil consejos, oscilando alrededor de esta cantidad en los años que restaron al gobierno de Manuel Bartlett. Al cambio de gobierno, el número de Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) dio un nuevo salto, abarcando casi

¹⁸³ Recuérdese también que los lineamientos generales que la autoridad federal había emitido fueron blanco de fuertes críticas, por parte de autoridades educativas de varios estados, por su rigidez y trato homogeneizante. En Puebla, el gobernador Bartlett declaraba, en su primer informe de gobierno, que estos lineamientos generales para la participación social en la educación se habían revisado y distribuido a los diferentes niveles educativos (Bartlett, 1994: 44). No fue sino hasta el año 2000 que, en el intento por sacar a la política de promoción de la participación social de su letargo, la SEP emitió el Acuerdo secretarial núm. 280 con los nuevos lineamientos generales para la constitución y funcionamiento de los consejos.

¹⁸⁴ Las Propuestas Educativas “tienen el objetivo de promover la adhesión y el compromiso de los protagonistas de la educación, profesores, alumnos y padres de familia, de participar conscientemente en el proceso educativo y lograr los propósitos comunitarios” (Bartlett, 1998: 290).

al 90% de las escuelas, cifra que ha disminuido pero que se conserva aún en porcentajes altos (Ver Tabla 4.2 y Gráfico 4.1).¹⁸⁵

Por lo que toca a los Consejos Municipales de Participación Social (CMPS), de acuerdo con los datos de la misma fuente, en 1994 se reportaba la existencia de 184, respecto de los 217 municipios del Estado. En los años siguientes el número de Consejos Municipales de Participación Social fue aumentando paulatinamente (188 en 1995, 205 en 1996) hasta abarcar la totalidad de los municipios del estado en el año de 1997; además, en ese año se reportaba también la conformación de 51 Consejos de Participación Social de Juntas Auxiliares y 32 Consejos en unidades habitacionales y colonias de la ciudad de Puebla. A partir de entonces, el número de Consejos Municipales ha tenido algunas variaciones que podrían explicarse a partir del retraso, en algunos casos, en la renovación de los Consejos. Sin embargo, llama la atención el informe correspondiente al año de 2001,¹⁸⁶ en el cual se reportan tan sólo 119 Consejos Municipales de Participación Social (Ver Tabla 4.2 y Gráfico 4.2).

TABLA 4.2
AVANCE EN LA INSTALACIÓN DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL
EN LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Regionales				14			16	10	16
Municipales	184	188	205	217	204	217		119	217
Escolares	2800	4500	6000	6285	5687	6182	8793	7137	8690

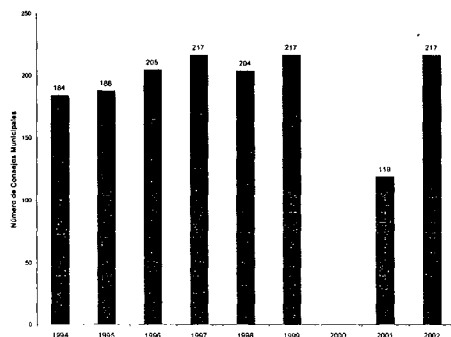
Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de gobierno 1994-2002 (datos al 1 de febrero de cada año).

¹⁸⁵ Como suele suceder al variar las fuentes, existen diferencias entre los datos reportados por los informes de gobierno estatales y los datos recabados por el Conapase; esto, en principio, podría deberse a las distintas fechas de recolección de la información. Sin embargo, cabe destacar, por la magnitud de la brecha, la diferencia entre el número de Consejos Escolares reportado por el informe estatal para el año de 1999 (8,793) y el que brinda Conapase (5,473) (ver Tablas 3.5 y 4.2).

¹⁸⁶ Este informe destaca también por la presentación de los datos de los Consejos conforme a una regionalización distinta a la correspondiente a las CORDE (la regionalización con criterios socioeconómicos). De acuerdo con la información presentada, en ese año la Mixteca —en la que se localiza la Región de Desarrollo Educativo Acatlán, objeto de estudio en el capítulo siguiente— era la región con menos Consejos Escolares (398 del total) y no contaba con ningún Consejo Municipal (Morales, 2001: 14).

GRÁFICO 4.1

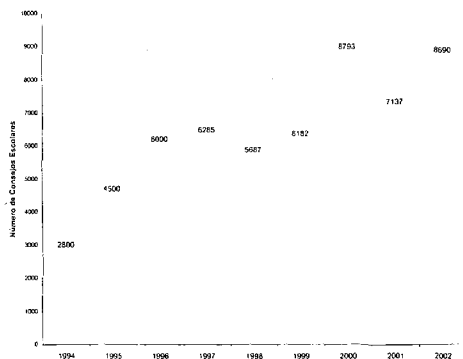
AVANCE EN LA INSTALACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de gobierno 1994-2002 (datos al 1 de febrero de cada año).

GRÁFICO 4.2

AVANCE EN LA INSTALACIÓN DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de gobierno 1994-2002 (datos al 1 de febrero de cada año).

En lo que se refiere a los Consejos Regionales de Participación Social, no hay regularidad en la información, de ahí que no podamos establecer si su instalación se dio a partir del año de 1996 o simplemente no hay datos previos disponibles. Al parecer, no obstante, este tipo de consejo se ha venido instalando —desde entonces— en cada una de las regiones de desarrollo educativo, con excepción del año 2000 en que sólo se registran diez de un total potencial de dieciséis.

Obviamente, esta última ha sido una consideración de los Consejos de Participación Social meramente desde el punto de vista cuantitativo de su instalación formal; queda mucho todavía por saber de su funcionamiento real y de las relaciones y procesos que alrededor de ellos se han desatado, cuestión que abordaremos a partir del estudio de caso en la Región de Desarrollo Educativo Acatlán.

Sin embargo, podemos anotar uno de los elementos que caracterizaron tempranamente su implementación en el ámbito estatal: el enfrentamiento, si no generalizado, sí frecuente, con los padres de familia, tanto en grupos informales como a través de la Asociación Estatal de Padres de Familia (AEPF). De acuerdo a fuentes sindicales, el gobierno del estado patrocinó ataques a los maestros por parte de la AEPF, a través de los medios masivos de comunicación, inculpándolos de ausentismo, de abuso de autoridad, de manejo deshonesto de las cuotas que aportaban los padres de familia a las escuelas, principalmente:

La participación social en algunos estados la confundieron, como la confundió Bartlett aquí. Y la confundió desde el momento que nos empujó; sin consultar a ningún padre de familia, empujó a Aurora González de Rosas como presidenta de la Asociación Estatal de Padres de Familia y esta señora desde esa posición gobiernista, bombardeó a los trabajadores, acusó a los maestros de rateros, acusó a los maestros de negligentes, de flojos, de irresponsables, de faltos de cultura, a través de los medios de comunicación que el mismo gobierno del estado le prestaba, pues le daban acceso ya sea con ruedas de prensa, la mandaban a la televisión, a la radio, [y] la señora desde ahí descalificaba (AM-Profr. Patricio Morán, Secretario Técnico de la Sección 23 del SNTE, Puebla, Pue., 15 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 266).

Lo digo como profesor, no como político. Yo como profesor digo que se distorsionó, se perdió la esencia de lo que habían sido siempre los aliados de los maestros [...] En cuestiones económicas ningún maestro se enriquece de ahí de las cuotas de los padres de familia. Al contrario, siempre estamos dando más. [...] los recursos ya los manejan los padres de familia, pero no los aplican con el mejor criterio (AM-Profr. Ignacio Rosainz, Secretario General de la Sección 51 del SNTE, Puebla, Pue., 5 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 269).

Probablemente la AEPF contó con el apoyo del gobierno —al menos la política de participación social en la educación les abrió la puerta al protagonismo—,¹⁸⁷ pero lo cierto es que las acusaciones reflejaban el sentir de muchos padres de familia en el estado, como lo mostraría más adelante un estudio del propio SNTE, si bien no se utilizan ahí los mismos calificativos. Al recoger las opiniones de los usuarios acerca del desarrollo de las principales líneas del PEP, la investigación del SNTE encontró que —como se ha venido haciendo desde el siglo XVIII en la historia nacional— los padres de familia y los alumnos demandaron conductas respetuosas y responsables de los maestros en el desempeño de sus funciones (preocupándoles, sobre todo, las suspensiones de clases), además del dominio de las materias que imparten y amplia experiencia docente (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 25-26).

Cabe anotar también que, en ese mismo estudio y respecto a su propia participación, los padres de familia expresaron no sentirse involucrados en el trabajo educativo, fuera del pago de cuotas —las que piden que se disminuyan— o la atención a quejas sobre el comportamiento de sus hijos en la escuela (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 43-44), aunque finalmente consideran que “la mayor responsabilidad para que sus hijos aprendan recae en los maestros” (*ibidem*: 25).¹⁸⁸ Por tanto, podemos suponer que la instalación de los Consejos de Participación Social representó para muchos de ellos la oportunidad de reclamar a los maestros el cumplimiento de sus responsabilidades —además de poder controlar por ellos mismos las cuotas aportadas para el mejoramiento de la escuela, derecho que, aunque presente con anterioridad en la legislación educativa, en el estado era letra muerta—, a lo que los maestros y el sindicato opusieron siempre la cláusula de exclusión de los asuntos laborales como propios de los Consejos.¹⁸⁹

¹⁸⁷ La AEPF inició entonces una campaña de afiliación en las escuelas públicas en las que se ofrecía a las asociaciones escolares de padres de familia asesoría y protección jurídica a cambio de una cuota por la membresía (Muñoz, 2000: 267).

¹⁸⁸ Para atender a estas observaciones de los padres de familia, el SNTE reiteró su propuesta de capacitación y actualización acorde a las necesidades (reales) del trabajo docente, así como capacitación para directores y supervisores, sin olvidar al personal de apoyo (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 39 y 42); y, también, “reafirmar los valores éticos, morales y cívicos de los docentes para que se conduzcan conforme a éstos en el desempeño de su función y su vida personal”, a través de talleres que apoyen la formación valoral y así recuperar y/o fortalecer su función orientadora (*ibidem*: 30, 32, 33 y 36).

¹⁸⁹ No se descarta la idea de que un motivo para participar en los Consejos, para algunos padres de familia, fuera el ganar presencia y liderazgo en el seno de la comunidad, sin embargo, creemos

Hay que considerar que el impulso a la instalación de estos Consejos se produjo al momento en que el gobierno estatal promovía, a través de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control Administrativo (Sedecap), la auditoría de las plazas y de las compatibilidades de horario de los maestros, lo cual creaba un tenso clima persecutorio. Por ejemplo, se dice que el gobierno habilitó a la Sedecap para realizar auditorías en las escuelas en que se detectaba alguna oposición a la instalación del Consejo Escolar de Participación Social, sospechando desvíos de fondos tanto del presupuesto gubernamental como de las cuotas de los padres de familia (cf. Muñoz, 2000: 267).

¿Cuál viene siendo el mayor temor? Que este Comité se vuelva fiscalizador de la tarea educativa, o del accionar de la escuela. Ése es el problema central: 'me siento vigilado para...' Desgraciadamente, a veces, también la parte oficial lo ve [al CEPS] como un mecanismo de control. Y entonces, si no hay la capacidad de planear y organizar las tareas al interior de la escuela, y de canalizar las inquietudes... esto lleva a buscar otros agentes externos que nos permitan controlar esas variables que están fuera de nosotros, como por ejemplo, si el maestro llega tarde, si el maestro hace uso de sus derechos laborales, o si no obedece al compañero directivo (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

En algunas comunidades hubo resistencia. Hubo resistencia en algunas escuelas, en algunos compañeros, porque no se entendía el asunto; tampoco los padres. Había algunos miedos: primero, el maestro que, dada su situación económica, tiene dos plazas, o que es maestro en la mañana y es vendedor de tacos en la tarde, decía: 'Bueno, es que tengo que dar más tiempo y yo no puedo'. El otro fue que se le tiene un poco de desconfianza al padre de familia. El maestro dijo: 'Ah, es que el padre de familia va a venir a fiscalizar...' Yo creo que si se dieron prácticas de ese tipo, porque también el padre de familia no entendía cuál era la situación. Entonces decía: 'Ah, es mi oportunidad de que yo esté aquí en el portón, viendo los cinco minutos que llega tarde el maestro, o si el maestro no sé qué, o si...' Bueno, se estaba convirtiendo en algunos casos en desorden, muchas veces el padre se sentía un fiscalizador de la cuestión laboral. Hay su límite, la participación social no llega a que el padre de familia sea un fiscalizador en cuestiones laborales, ni sindicales. También de repente te llegan con problemas de cuestiones religiosas (NIVA-Profra. Irene Arco, Sección 23 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Por tanto, la primera reacción del SNTE a la política de participación social en la educación fue de resistencia y rechazo, como después lo constataría un estudio de la UNESCO realizado en el estado de Puebla: "...temores y prejuicios, tanto de algunos

que ésta no fue la motivación más generalizada para utilizar, cuando así se hizo, los espacios de los Consejos de Participación Social.

dirigentes oficiales de la educación como de dirigentes gremiales de los maestros y docentes limitaron la participación del magisterio en el proceso del PEP” (UNESCO, 1998: 29). La participación social se daba en medio de un clima social en el que los maestros percibían un menosprecio al trabajo del docente por parte de la sociedad en general y de los funcionarios gubernamentales en particular. Según sus apreciaciones, esto se debía a un desconocimiento de la función y responsabilidad del maestro, así como al hecho de que las autoridades y los medios de comunicación habían desvalorizado su imagen (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 35).

Los maestros reiteradamente manifestaban que no se les tomaba en cuenta para la elaboración y operación de proyectos educativos; que los funcionarios menospreciaban su trabajo y que, no obstante, había maestros que realizaban actividades por cuenta propia, no promovidas por la SEP, pero que consideraban inherentes a su responsabilidad, como realizar gestiones ante otras dependencias para resolver asuntos de salud y nutrición de los alumnos, o bien, acciones de beneficio comunitario (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 9). Sin embargo, los maestros afirmaban también no dominar la metodología para el diseño de los proyectos que se pedía al Consejo Escolar de Participación Social elaborar, señalando que en algunos casos estos proyectos habían sido elaborados sólo como un requisito y que no hubo un seguimiento de los mismos (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 34).

Por lo pronto, en lo que sigue, dedicamos un apartado específico para tratar acerca de la instancia estatal de participación social en la educación.

El Consejo Educativo Poblano

En 1994 quedó instalado formalmente el Consejo Educativo Poblano (CEP),¹⁹⁰ como un organismo auxiliar de consulta y apoyo en materia educativa del Gobierno del Estado de Puebla —con un espacio, incluso, en el diagrama de organización de la SEP Puebla, por encima del secretario de Educación, aunque sin autoridad sobre él—, encargado de promover la participación de la sociedad “en actividades que tengan por

¹⁹⁰ En el PEP se mencionaba ya a un Consejo Estatal, pero al no proporcionarse su nombre completo no es clara la referencia (podría tratarse del Consejo Estatal Técnico de la Educación) (Cf. SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 50 y 61).

objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación, ampliar y ordenar su funcionamiento" (*Reglamento del Consejo Educativo Poblano*, artículo 1°).

Probablemente, la denominación que adquirió —descartando aquella de *Consejo Estatal (o Poblano) de Participación Social en la Educación*— tenga que ver con la particularidad organizativa que cobró respecto de los otros consejos de participación social. Desde el mismo convenio celebrado entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo estatal en 1992 para dar concreción al ANMEB, se presentaron importantes variantes respecto a lo esbozado en ese acuerdo.¹⁹¹ Se habla ahí no de formar un Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, sino de impulsar el *Consejo Estatal Técnico de la Educación*, como órgano de consulta, orientación y apoyo en materia educativa.¹⁹² Esto es, se planteó fortalecer, a nivel estatal, al cuerpo técnico especializado ya existente en el que tendrían cabida autoridades educativas, maestros, representantes del SNTE y, ahora, representantes "de sectores estatales especialmente interesados en la educación", sin hacer mención explícita de los padres de familia, por lo que se presume éstos quedaban excluidos de este órgano.

Con esta forma de integración, resulta lógico que no se establecieran restricciones en cuanto a las competencias de este organismo en asuntos técnicos —como sí se hizo con los otros consejos—; por el contrario, éstos pasaban a formar parte de su razón de ser. A diferencia del tratamiento dado a los consejos escolares y municipales de participación social, no se enunciaban funciones específicas para este *Consejo Técnico*; sólo se hablaba muy genéricamente de su responsabilidad de "hacer propuestas sobre las disposiciones y demás aspectos que afecten al sistema educativo en la entidad".

¹⁹¹ Al parecer, los convenios que acompañaron y dieron garantía al ANMEB, signados por cada uno de los gobiernos estatales con el Ejecutivo federal, en un caso, y con el SNTE, en el otro, obedecieron a un formato general. Los firmados por el gobierno del Estado de Puebla no escapan a esta condición (*Periódico Oficial*, 9 de junio de 1992).

¹⁹² Estas mismas son las atribuciones que se asignarían al Consejo Estatal de Participación Social en la Educación en la LGE, lo que muestra claramente la intención de sustituir a este órgano pensado para abrirse a la sociedad, por un organismo técnico especializado: el Consejo Estatal Técnico de la Educación, instalado, en el caso de Puebla, desde 1986.

Más adelante, con la promulgación del *Reglamento del Consejo Educativo Poblano*, estas funciones se especificaron,¹⁹³ y, sobre todo, se hizo evidente el carácter de este organismo como instancia articuladora de los distintos órganos colegiados que operan en materia educativa en el estado: el Consejo Técnico de la Educación, el de Educación Superior, de Educación Tecnológica, de Ciencia y Tecnología, y del Deporte, mismos a los que debe brindar apoyo técnico-pedagógico, teórico y legal, así como dar seguimiento a sus proyectos. Los Secretarios Técnicos de estos diferentes Consejos, sumados al Presidente Ejecutivo del CEP, conforman el *Cuerpo Técnico* de este organismo, que contempla además un *Comité Directivo*, al que corresponde establecer los mecanismos operativos para atender las recomendaciones y acuerdos tomados por el *Pleno* del Consejo —su órgano supremo.¹⁹⁴

El reglamento del CEP plantea que, para su funcionamiento, el Comité Directivo establecería comisiones de trabajo permanentes (además de las que provisionalmente se requirieran), integradas por funcionarios y especialistas por él

¹⁹³ La lista de las funciones del Consejo Educativo Poblano es larga, desplegada a lo largo de diecisiete apartados. Entre ellas se encuentra el regular y coordinar el funcionamiento de los órganos colegiados; presentar iniciativas y observaciones tendientes a mejorar los servicios educativos, para lo cual debe recabar informes sobre las evaluaciones educativas de carácter nacional, estatal y municipal que efectúen las autoridades correspondientes; sugerir contenidos estatales y regionales para los planes y programas de estudio de los diferentes niveles educativos, así como aportar propuestas en torno a libros y material didáctico; promover y apoyar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de los distintos niveles educativos; gestionar ante las instancias competentes la resolución y apoyo de las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación; y promover actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar, a través de los Consejos Escolares y Municipales de Participación Social. Le está vedado —como ya señalaba la LGE— intervenir en aspectos laborales y participar en cuestiones políticas y religiosas.

¹⁹⁴ El pleno del Consejo Educativo Poblano se integra por el gobernador del Estado, el secretario de Educación Pública, un presidente ejecutivo nombrado por el gobernador, un asesor designado también por éste, presidentes municipales en representación de las regiones educativas, funcionarios de la SEP Puebla, los secretarios de Gobernación, Cultura, Salud, y de Desarrollo Urbano y Ecología del gobierno del Estado de Puebla, así como delegados de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, del Consejo Nacional de Fomento Educativo y del Instituto Nacional de Educación para Adultos, los secretarios técnicos de los Consejos arriba mencionados, representantes de los sectores privado, obrero, campesino y popular, miembros distinguidos de instituciones educativas, representantes estatales de instituciones de educación privada, representantes de las dos secciones del SNTE en el estado, representantes de las asociaciones estatales de padres de familia, así como representantes de maestros y de padres de familia (uno por cada nivel educativo), nombrados estos últimos por el Cuerpo Técnico del Consejo Educativo Poblano (de donde cabe, naturalmente, cuestionar su representatividad). Además, pueden formularse invitaciones especiales a participar en las sesiones y actividades del Consejo.

designados, para realizar estudios y propuestas sobre temas definidos. Se indica la regularidad de sus sesiones, pero no se especifica un número de integrantes determinado (o un mínimo o un máximo) para ninguna de sus instancias, como tampoco se menciona la duración de los cargos y menos aún hay alguna indicación respecto a la normatividad de los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social.

El Presidente Ejecutivo del CEP, nombrado por el gobernador Manuel Bartlett, fue —y es hasta la fecha— el Profr. César Luna y Solano, del equipo del Dr. Benavides en el Conalte.¹⁹⁵ En los años que restaron de esta gestión gubernamental, el CEP jugó un papel muy importante en los procesos educativos del estado. Un indicador de esta presencia lo fue su suscripción de una nueva versión del *Programa Educativo Poblano* aparecida en el año de 1997. En esta fecha, una evaluación —solicitada por el gobernador— por parte de algunos consultores de la UNESCO fue muy positiva en relación con el desarrollo de este consejo, al que consideró el espacio institucional más importante para la participación social en el estado (UNESCO, 1998: 27).

La labor más destacada del CEP consiste en la promoción del diseño y ejecución de los proyectos prospectivos comunitarios, municipales y regionales que, sin limitarse al ámbito escolar y a través de los Consejos de Participación Social, buscan enfrentar los principales factores de atraso y rezago educativo (economía familiar precaria, fuentes de trabajo insuficientes, baja productividad, escaso desarrollo tecnológico, desintegración familiar, servicios públicos deficientes, alcoholismo, inseguridad, deficiente atención sanitaria, espacios recreativos y culturales insuficientes, etcétera).

Se trataba, pues, de promover el desarrollo social para que éste impulsara la educación y, al mismo tiempo, de promover la participación social en la educación

¹⁹⁵ Las facultades y obligaciones del Presidente Ejecutivo son amplias, entre ellas, dirigir técnica y administrativamente al Consejo; coordinar las actividades de las comisiones de trabajo; fungir como Secretario de Actas en las sesiones del Pleno y del Comité Directivo; integrar el Plan Anual de Trabajo y los programas respectivos, para someterlos a la aprobación del Pleno; elaborar el Proyecto de Presupuesto Anual (a someter también a la aprobación de la autoridad correspondiente); presentar al Pleno del Consejo informes generales y especiales acerca de la situación financiera, operativa y administrativa del Consejo, así como un informe anual de labores; y proponer al Pleno los nombramientos del personal administrativo, técnico y manual que se requiera (Reglamento del CEP, art. 14).

para así impulsar el desarrollo social ("...resolver los problemas de calidad de vida a través de los procesos educativos..." (Bartlett, 1996: 70)).¹⁹⁶ Los instrumentos para ello fueron los proyectos de participación social, las propuestas educativas y las redes de intercambio de experiencias y recursos, a partir de los cuales se buscaba el establecimiento de compromisos concretos, por parte de miembros de la sociedad local, en los proyectos educativos, "...proyectos educativos que en su realización llegan a convertirse en estrategias para el desarrollo social y económico de los individuos, de los grupos y de la comunidad en general" (Bartlett, 1997: 82).

Ésta es una labor que desarrollan principalmente no ya el Cuerpo Técnico del CEP, sino su Presidente Ejecutivo y la asesora en desarrollo educativo del mismo —Profa. Irma Ibarra Santos—, con el apoyo de los asesores técnicos de las CORDE. Una de las primeras tareas fue la difusión de la metodología de elaboración de los proyectos y de la concepción del logro educativo con base en los perfiles de desempeño, para lo cual se publicaron algunos materiales (cuadernillos) con un tiraje de 20 mil ejemplares (Bartlett, 1997: 84).

El CEP asumió también la función —más allá de la propia SEP Puebla— de dar a conocer los avances educativos en la entidad, sobre todo tratándose de las CORDE (Bartlett, 1997: 83; y 1998: 290). En lo que pareciera ser un desbordamiento de sus funciones consultivas y de apoyo, el CEP realizó la firma de convenios de vinculación (por ejemplo, con el Consejo Coordinador Empresarial) y tuvo el principal papel en la difusión de diversos programas y proyectos: *Acercamiento a la cultura*, *Vinculación escuela-empresa*, *Programa Alimentario*, el establecimiento del *Sistema de Información y Comunicación (SICOM)* y del *Centro Escolar Comunitario del Sur (CECSUR)*. Su participación permitió también impulsar la creación de la Universidad Tecnológica de Tecamachalco y de los Institutos Tecnológicos Superiores de Tepexi de Rodríguez, Zacapoaxtla y Acatlán de Osorio (Bartlett, 1998: 290).

Al final de su gestión, el gobernador resumía así la labor del CEP:

Un resultado importante es la creación del Consejo Educativo Poblano, que intervino en el quehacer educativo para fortalecer diversos proyectos regionales y municipales; el Consejo propició también el intercambio de conocimientos entre

¹⁹⁶ O bien: "...la revitalización del sistema educativo poblano representa una oportunidad para que la población fortalezca sus actividades productivas, genere nuevos espacios de convivencia y participe en el mejoramiento de las condiciones de vida" (Bartlett, 1996: 70).

directivos, técnicos y representantes de las direcciones de educación elemental, primaria, secundaria y media superior, así como la articulación de diferentes programas institucionales. Asimismo, apoyó acciones de participación social en la educación, definidas en el Programa Educativo Poblano, entre las que pueden citarse la formación de consejos técnicos colegiados, la promoción de las sociedades de solidaridad social y el apoyo a los consejos regionales, municipales y comunitarios para desarrollar sus proyectos (Bartlett, 1999: 369).

A la luz de estos acontecimientos es ahora comprensible aquel enunciado del *Documento de las etapas para la descentralización*, en el sentido de que “la operación educativa se daría vía consejos” (SEP Puebla, 1993: página única): significaba la preponderancia de un equipo que había llegado con el gobernador, por sobre la vieja burocracia educativa estatal que no acababa de hacer suyo el proyecto modernizador.

Las CORDE y la participación social en la educación

A pesar de no tener una relación jerárquica directa, las CORDE se convirtieron en el brazo ejecutor del proyecto educativo que el CEP se había encargado de impulsar. A través del CEP y de las CORDE se realizaron múltiples reuniones con los diversos sectores de la sociedad, sobre todo con padres de familia y autoridades civiles, para analizar temas educativos (concepto de educación, participación de la sociedad en el quehacer educativo, estructura del sistema y su financiamiento, reprobación y deserción escolares, entre otros), identificar su problemática y difundir la metodología para la elaboración de los Proyectos Municipales de Desarrollo Educativo (Bartlett, 1995: 60).¹⁹⁷

Se pusieron entonces en marcha algunos programas dirigidos especialmente a los padres de familia, para apoyarles en la tarea de orientar a sus hijos: *Encuentro de dos generaciones*, en preescolar, y *Caminemos juntos*, en secundaria. En la educación primaria se empezó a promover la *Propuesta escolar*, a partir de la cual se pretendía “que los maestros, alumnos y padres de familia definan los propósitos educativos de su comunidad escolar y puedan plantear los perfiles de desempeño de los alumnos y la adhesión y el compromiso de los protagonistas de la educación”

¹⁹⁷ Para 1994 se habían configurado ya proyectos educativos en más de 100 municipios (Bartlett, 1994: 44).

(Bartlett, 1995: 61).¹⁹⁸ Más adelante se continuó con la idea de orientar a los padres de familia agregando los programas *Seamos amigos*, en educación primaria, y *La educación no tiene vacaciones*, en todos los niveles educativos.¹⁹⁹ También, se difundió el reglamento de las Asociaciones de Padres y se capacitó a las mesas directivas (Bartlett, 1997: 82-83).

Pero la idea fundamental en torno a la participación social en la educación siguió siendo la de avanzar en la vinculación de los procesos educativos con los de desarrollo social, económico y cultural. A ello se encaminaban las principales funciones de la CORDE enlistadas en el *Manual de Puestos* de la SEP Puebla, de 1996, de entre las que destacamos el impulsar la integración y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación y de otras instancias derivadas de éstos, "para elevar la eficiencia, cooperación y compromiso en el entorno social de la región"; encauzar el desarrollo regional a través de proyectos educativos; gestionar y concertar con dependencias de los tres niveles de gobierno, así como con organismos sociales y privados para que participen en el desarrollo de los servicios educativos; promover la participación de autoridades y comunidades educativas; "promover entre el personal directivo y docente de las instituciones educativas bajo su jurisdicción la instrumentación de medidas apropiadas para que la comunidad tenga una mayor y constante participación con el desarrollo de la tarea educativa"; además de coordinar

¹⁹⁸ Es importante señalar que, además de la *Propuesta escolar*, a las escuelas se les pedía también un *Proyecto escolar* "instrumento que establece acciones sistematizadas para promover el desarrollo educativo y el mejoramiento en la calidad de vida" (Bartlett, 1998: 290). Además se hablaba de *Proyectos Educativos* "con carácter prospectivo para formular escenarios realistas y de desarrollo sustentable, en los que se establecen metas conjuntas y compromisos que se traducen en avances significativos, responsabilizando a los padres de familia y al resto de la sociedad con los propósitos educativos constitucionales, a través de un proceso formador, orientado hacia los perfiles de desempeño social" (Bartlett, 1995: 61).

¹⁹⁹ En 1997 se reportaba la existencia de 137 centros de orientación y desarrollo para padres de familia (Bartlett, 1997: 82).

la aplicación tanto de los programas de cobertura estatal de la SEP Puebla,²⁰⁰ como de los programas educativos establecidos en la región (SEP Puebla, 1996: 54).²⁰¹

La desconcentración de servicios administrativos hacia las CORDE

Otro de los ejes fundamentales de la reestructuración del sistema educativo poblano lo constituyó, una vez recibidos los servicios federales, la continuación de los procesos descentralizadores. Acometer por la vía de la descentralización precisaba, de acuerdo al diagnóstico de la SEP Puebla, igualar los procedimientos administrativos, unificar el proceso de contratación de personal, actualizar la normatividad escalafonaria, fortalecer la transferencia de los servicios hacia el interior del estado e involucrar a la sociedad de las diversas regiones en los procesos educativos (SEP Puebla, 1999: 38-39).

Así, en marzo de 1995, el secretario de Educación, Mtro. Juan Antonio Badillo Torre, con el propósito declarado de “corregir el centralismo y el burocratismo del sistema educativo y de impulsar la participación social en la educación” (SEP Puebla, 1995), firmó un acuerdo secretarial para la *Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los Aspectos Administrativos y de Desarrollo Educativo a través de la Participación Social y la Atención Regionalizada*.

La desconcentración formaba parte del proyecto de establecer una nueva etapa de modernización con una gestión eficiente y participativa, con la cual se buscaba propiciar la toma de decisiones pertinente y expedita, la optimización de los recursos, el fortalecimiento de las CORDE y la reducción y superación de disparidades regionales, así como el acercar la solución de los problemas de los trabajadores a su centro de trabajo e incrementar la participación de los diferentes actores sociales, especialmente de los padres de familia, en los procesos educativos, estableciendo condiciones “para que la comunidad escolar realice gestoría social eficaz de la calidad

²⁰⁰ Algunos de estos programas son: *Programa Alimentario Escolar*, *Programa de Acercamiento a las Culturas a través de las Lenguas*, *Programa de Desarrollo Integral del Adolescente*, *Proyecto Unidos Promoveremos la Salud*, *Programa de Prevención de la Drogadicción y la Farmacodependencia* y *Programa para Prevenir Enfermedades de Transmisión Sexual* (SEP Puebla, 1997: 56).

²⁰¹ Llama la atención que, dada la fecha del documento, no se incluyan funciones de corte administrativo, por lo que se explica en el apartado siguiente.

de la educación y responda consensualmente a los problemas y necesidades inmediatas de la escuela" (SEP Puebla, 1995).

La desconcentración consistió en el establecimiento de una estructura para la atención regionalizada de diferentes funciones administrativas y pedagógicas, con base en las CORDE, a las que se transfirieron las funciones de estadística, programación detallada y administración de recursos humanos, quedando las funciones normativas y de evaluación a cargo de las áreas centrales (siguiendo, en este último aspecto, el modelo de la descentralización a escala nacional) (SEP Puebla, 1995).

Cuidando uno de los puntos ante los cuales el SNTE era más sensible, el acuerdo de desconcentración estipuló, en artículos transitorios, que las relaciones laborales existentes entre la SEP y los trabajadores de base adscritos a las instancias regionales se regularían en forma supletoria por la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* y el *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP* del Gobierno Federal, hasta la entrada en vigor de la legislación estatal aplicable en la materia (SEP Puebla, 1995).

La publicación de este acuerdo generó un amplio descontento en el SNTE, que reclamó enseguida su aclaración y delimitación, ante el temor de que éste fuera el inicio de un proceso de municipalización de los servicios educativos. Además, había otras cuestiones que, de acuerdo a sus intereses, era necesario dejar bien establecidas, como la cuestión de las contrataciones de personal:

Cuando empezaron las CORDES, se intentó hacer en cada lugar una SEP chiquita y eliminar en lo posible al sindicato porque se les dio instrucciones de contratar, de dar permisos a los trabajadores de ausentarse de sus labores, de dar licencias de gravedad, de determinar ascensos escalafonarios. Eso fue una afrenta para nosotros porque todo esto siempre ha correspondido hacerlo al sindicato. Además, hicieron lo posible por subordinar administrativamente a nuestros inspectores y a nuestros jefes de sector de los distintos niveles educativos, a quienes los directivos de las CORDE pretendieron traer de mandaderos o imponerles funciones ajenas a su labor, como es la coordinación de campo (AM-Profr. Patricio Morán, Secretario Técnico de la Sección 23 del SNTE, Puebla, Pue., 15 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 261).

Ciertamente, aquellos asuntos daban lugar, con anterioridad, a gestiones que el representante sindical realizaba ante las oficinas centrales de la SEP Puebla (no tanto

que fuera un asunto sobre el que el sindicato decidiera por sí mismo, al menos formalmente),²⁰² aunque bien podían hacer el trámite los mismos interesados. Esto, sobre todo en un estado con la geografía y problemas de vías de comunicación como Puebla, ha constituido siempre uno de los mecanismos de control de la base magisterial por parte de la dirigencia sindical, que ahora se veía amenazado por el proceso de desconcentración administrativa que acercaba la sede de las gestiones a los mismos usuarios. Además, la desconcentración de la SEP Puebla volvía obsoleta la estructura organizativa del mismo sindicato, porque no iba a ser factible que las Secretarías de Trabajo y Conflictos (una por cada nivel, con sede en la ciudad de Puebla) pudieran atender los asuntos y hacer las gestiones necesarias en las 14 sedes de las CORDE, distribuidas en todo el territorio poblano. El SNTE quedaba rebasado por el centralismo que a él mismo aquejaba y al que, al parecer, le era difícil renunciar:

Querer llevar hasta las CORDES la contratación de personal representaba un desgaste para la organización sindical y una fractura, porque quería decir que si la organización sindical tiene una Secretaría de Trabajo y Conflictos por nivel, no podía estar una Secretaría de Trabajo y Conflictos al pendiente de las 14 regiones. Eso era desgastante. Hubiera requerido de una burocracia sindical enorme, lo cual hubiese implicado dividir en el nivel interno la relación sindical, pues habría de pensarse no solamente en un Secretario de Trabajo y Conflictos, sino en 14. Eso implicaba una escisión de la organización sindical en los hechos (AM-Profra. Dulce María Suárez Beltrán, Coordinadora de Educación Básica del Grupo Técnico Pedagógico de la Sección 51 del SNTE, Puebla, Pue., 6 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 262).

Ciertamente, responder mediante una reforma organizativa al desafío de la desconcentración representaba para la élite sindical una ampliación de su núcleo de poder que podía restarle coherencia interna, más que representar un riesgo de escisión. Simplemente, hay que pensar que el sindicato ya estaba organizado en delegaciones sindicales, distribuidas por todo el territorio poblano, y que lo que tal vez vendría en adelante sería dar mayor juego a los Comités Ejecutivos Delegacionales (CED), restando verticalidad a la relación jerárquica tradicional entre CES y CED. Por lo pronto, este desfase organizativo acarreaba que los mismos resultados buscados por la CORDE no se alcanzaran plenamente:

²⁰² Llama además la atención la manera totalmente abierta en que este líder sindical se refiere a sus inspectores y jefes de sector, personal de mando medio con atribuciones de vigilancia de la labor del personal de base, como ganado para la organización sindical.

Ninguna de las dos secciones facilita el trabajo de las CORDES porque ellos no han descentralizado sus servicios y esto puede ser porque los delegados no tienen la confianza de los maestros para hacer sus trámites o porque los dirigentes de los respectivos comités seccionales no quieren dejar el poder. Se podría argumentar que es un problema de carencia de recursos humanos y económicos para afrontar la desconcentración, pero no hay tal. La cuestión fundamental es que los dirigentes no quieren soltar el poder. A mí me parece elemental que si la SEP [Puebla] se dividió en 14 regiones para facilitar el servicio a los maestros, el SNTE debería hacer lo mismo: distribuir oficinas en el mismo número de regiones para resolver cambios, ascensos, préstamos y contratación. De lo contrario, lo avanzado por nuestra parte no se compensa porque los maestros ya no abandonan la escuela para hacer un trámite administrativo, pero sí lo tienen que hacer para hacer un trámite sindical (AM-Heladio Valera Hernández, Jefe de la Unidad de Apoyo al Desarrollo Educativo de la SEP Puebla, Puebla, Pue., 18 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 281).

Pero antes de buscar la reforma organizativa del sindicato —que sobrevendría más adelante—, lo inmediato para las dos secciones del SNTE era parar la arremetida que estaba sufriendo su control del aparato institucional de la educación, a través de las CORDE.

La respuesta del SNTE ante la reforma institucional de la educación

Las secciones 23 y 51 del SNTE en el estado de Puebla se vieron enfrentadas, con el arribo de Manuel Bartlett a la gubernatura del estado, a un proyecto de reforma institucional que al SNTE a nivel nacional le había implicado toda su fuerza y poder político poder negociar. Sin embargo, en el ámbito estatal las condiciones no eran las mismas.

Si bien la élite sindical de ambas secciones compartía militancia partidista con el titular del ejecutivo estatal, y, es más, podía hablarse certeramente de una muy estrecha relación entre el SNTE y el PRI en el estado, Bartlett había logrado el triunfo electoral no precisamente como el candidato al que ese partido hubiera querido apoyar. De ese modo, sin compromisos políticos de por medio, el gobernador y su equipo de técnicos pudieron echar a andar sin titubeos su proyecto radical de reforma del sistema educativo poblano, el cual incluía ir restando —o eliminando— la capacidad de control del sindicato del aparato institucional de la educación. Además, siendo Puebla todavía un estado bastión del priísmo —a pesar de la creciente

presencia de la oposición a escala nacional y en algunos ámbitos regionales— se podía arriesgar sin esperar un costo político demasiado alto.

Así pues, pareciera ser que se apostó a la disciplina partidista para esperar que el SNTE no entablara un conflicto abierto con el gobierno del estado a causa de las reformas implementadas en el campo de la educación, fundamentalmente, la participación social y la desconcentración administrativa a través de las CORDE.

En un inicio, el SNTE, aliado tradicional del PRI y de sus gobiernos, buscó la vía de la negociación para arreglar los asuntos que empezaban a afectar sus intereses (principalmente, en estos comienzos, la cuestión de los nombramientos), sin embargo, la respuesta que encontró siempre, en la SEP Puebla y en las oficinas del gobernador, fue una negativa rotunda a retroceder en los pasos dados. No obstante, la relación SEP Puebla-SNTE no aparecía todavía como tensa hacia el exterior, sobre todo ante los medios de comunicación, aun cuando se seguía cesando a funcionarios cercanos al gremio y se empezaban a organizar algunos paros de laborales sin que las dirigencias sindicales las reivindicaran.

Digamos que el SNTE estaba ensayando una estrategia de confrontación a la que, como secciones netamente institucionales, no estaban acostumbrados, no correspondía a su discurso político-sindical e incluso no sabían muy bien cómo operar sin que les trajera mayores costos que los que pretendían revertir. Además, las esferas centrales del sindicato no estaban muy decididas a entablar batalla: ésta se estaba librando en otros territorios, principalmente, en Guanajuato, en Baja California, en Chihuahua, todos estados en los que el Partido Acción Nacional se inauguraba como partido en el gobierno.

Sin embargo, las secciones poblanas quisieron probar su recientemente adquirida facultad de negociación, sumándose al movimiento que, en varios estados del país, estaban llevando a cabo, de manera independiente, algunas secciones sindicales a favor de la obtención de 90 días de aguinaldo, sobre todo aquellas con importante presencia de la CNTE.²⁰³ Así, las dos secciones sindicales poblanas

²⁰³ A partir del movimiento de los disidentes, en algunos estados como Morelos, Tlaxcala y Guerrero se habían alcanzado importantes aumentos en las percepciones de fin de año, lo que llevó a las secciones institucionales, para no perder apoyo de sus bases frente a la disidencia, a entablar negociaciones con los gobiernos estatales para recibir beneficios similares. Curiosamente, los estados arriba anotados, donde primero se alcanzó este tipo de prestación, son estados

integraron un pliego petitorio conjunto para solicitar un incremento en el aguinaldo de 40 a 60 días. La respuesta, tanto del secretario de Educación como del gobernador, fue una negativa tajante, amparados en el argumento de que no se contaba con los recursos necesarios para ello, además de que todos los recursos correspondientes a las percepciones de los trabajadores federalizados provenían de la federación, por lo que no era su atribución autorizar tal incremento.²⁰⁴

La demanda por el aguinaldo abrió la puerta a una confrontación pública que el SNTE había contenido a pesar de su desplazamiento en los nombramientos de los principales funcionarios, de la creación de las CORDE, de la presión que estaba recibiendo a través de la política de participación social sostenida por el PEP, pero del que no podía abstenerse más ante la publicación del acuerdo de desconcentración de marzo de 1995. De este modo, la demanda económica sirvió de parapeto a la disputa en contra de las medidas que afectaban directamente al poder sindical, ganando para el movimiento, a través de aquélla, a las bases.

Ante la negativa gubernamental, las dirigencias sindicales diseñaron una estrategia de lucha que incluía, además de paros escalonados, la toma de las instalaciones de la SEP Puebla si no se hacía caso de su petición. Sin embargo, sorpresivamente, el día en que el SNTE se disponía a ello se encontró las puertas de la SEP Puebla literalmente cerradas —con un aviso de suspensión de labores por *fumigación*—, no obstante, el contingente se plantó a las afueras de la sede. No se presentó durante toda la jornada ningún representante de las autoridades. Considerado esto una burla y una descalificación de la movilización sindical, se acuerda entonces, antes de levantarse el *plantón*, el desconocimiento del titular de la SEP Puebla por la falta de respeto recibida (*El Sol de Puebla*, 16 de mayo de 1995).²⁰⁵

Los paros escalonados continuaron, por lo que el gobierno tuvo que ceder finalmente a la negociación, instalándose una comisión bipartita SEP-SNTE. Así, el 30 de mayo de 1995, el Mtro. Juan Antonio Badillo Torres, por la SEP, y los profesores

colindantes con Puebla, por lo que las dirigencias sindicales pudieron sentirse más presionadas por las bases.

²⁰⁴ Aunque había razón en el argumento, la misma limitación se vivía en los otros estados sin que hubiera impedido a los gobernadores negociar con la federación los recursos necesarios para el efecto. Ver, por ejemplo, el caso de Tlaxcala en Veloz (1998).

²⁰⁵ En lo subsecuente, la negociación se establecería a través del secretario de Gobernación.

Cutberto Cantorán Espinosa (Secretario General de la sección 23 del SNTE) y Guillermo Aréchiga Santamaria (Secretario General de la sección 51) firmaban el documento "Puntos aclaratorios en relación con el *Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal...*". En él se explica que la razón de ser de tal Acuerdo es el evitar dudas y especulaciones por una incorrecta interpretación del mismo, el cual —se aclara desde ya—, en su intento por dar mayor eficacia y eficiencia a los servicios educativos a través de las CORDE, no da lugar, en ninguna forma, a un proceso de municipalización de la educación (SEP-SNTE, 1995).

Además de este desmentido, el SNTE no podía descuidar las cuestiones de la titularidad de las relaciones laborales, la normatividad a seguir, la contratación y promoción de los trabajadores, la preservación de funciones de los jefes de sector, jefes de zona, inspectores, supervisores y demás directivos de los niveles educativos de educación básica y normal —con especial referencia de los jefes de enseñanza de secundarias—, así como el acotamiento de las responsabilidades de las CORDE. Así, logró que en este documento quedara explícitamente plasmada —en realidad, ratificada una vez más— la titularidad exclusiva del SNTE (como gremio nacional, sin dar pauta a la fragmentación) de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de la educación y el reconocimiento de la aplicabilidad y vigencia del *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP* (federal), aunque esto último ya se había contemplado en los transitorios del Acuerdo. Se hace además hincapié en la observación de la normatividad de las Direcciones Generales federales y estatales (SEP-SNTE, 1995), es decir, aquella que garantizaba los roles y procedimientos a través de los cuales el sindicato había mantenido el control de las principales decisiones en materia de gestión educativa.

De este modo, se desvinculó a las CORDE de la contratación de los trabajadores de la educación, facultad del secretario de Educación del estado, que se continuaría ejerciendo de acuerdo al artículo 62 de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*: cobertura de las plazas disponibles en un 50% de forma libre por el secretario, y el 50% restante por los candidatos propuestos por el SNTE.²⁰⁶ En la misma forma se procedería para la asignación de grupos por incremento o expansión de la matrícula, quedando bajo la responsabilidad directa de las Direcciones de

²⁰⁶ En el entendido de que se cumplirían siempre los requisitos necesarios.

Educación Elemental, Primaria y Secundaria de la SEP Puebla. De manera igualmente centralizada se decidiría en torno a las promociones, con base en los dictámenes de las comisiones SEP-SNTE de escalafón. Las CORDE quedaban así reducidas, en el terreno administrativo, a meras instancias de gestión que agilizarían los trámites evitando el traslado de los trabajadores; sin embargo, sólo atenderían el trámite inicial de las solicitudes de los interesados, quedando la gestoría, negociación y solución de las mismas a cargo de la SEP Puebla y del SNTE (SEP-SNTE, 1995).

A cambio, el SNTE finalmente aceptaría reconocer el *Programa Educativo Poblano* y sus tres líneas de acción, con un señalamiento en el sentido de que su aplicación y operatividad deberían acompañarse de acciones conjuntas y decisiones bilaterales (SEP-SNTE, 1995).

No obstante, las movilizaciones continuaron a fin de obtener respuesta también a la demanda de aumento en el aguinaldo. Entre las acciones realizadas estuvo la *toma* (en realidad, un cerco) de las oficinas del Ejecutivo estatal, los primeros días de junio de 1995. Finalmente, luego de arduas negociaciones en las que participaron autoridades de la SEP y de la Secretaría de Hacienda federales, se llegó a un arreglo en cada uno de los puntos del pliego petitorio del SNTE.²⁰⁷

Nuevos ajustes organizativos a la SEP Puebla

Logrado el acuerdo SEP Puebla-SNTE (Secciones 23 y 51), el 95.8% de los expedientes del personal fue enviado a las CORDE, además de que se desconcentró el almacén general y se actualizó el inventario de bienes muebles de la SEP (Bartlett, 1996: 76). En junio de 1995 la CORDE Puebla, la de mayor cobertura por la alta concentración poblacional en el municipio-ciudad capital, se dividió en su cuatró puntos cardinales: Oriente, Poniente, Sur y Norte, con lo que surgieron tres CORDE más; y un poco más tarde —1996—, por el fraccionamiento de la Coordinación de Teziutlán, se creó la CORDE Zacapoaxtlá, con lo que estas unidades regionales alcanzaron un número de catorce (SEP Puebla, 1998: 8-9).

²⁰⁷ Si bien más que un aumento en el aguinaldo lo que los trabajadores recibieron fue un *bono* adicional por los 20 días solicitados, ya que de esta forma no impactaba a las cotizaciones de seguridad social, al fondo para la vivienda y a la prima vacacional (Muñoz, 2000: 318).

Es así como las CORDE quedaron a cargo, fundamentalmente, de dos tipos de tareas: las de desarrollo educativo, "propiciando las condiciones para un acercamiento provechoso entre las autoridades municipales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea" (SEP Puebla, 1998: 8), y las tareas administrativas, con la finalidad de dar despacho oportuno y eficiente a los asuntos de competencia de la SEP Puebla bajo un diseño regional, evitando los desplazamientos a la capital del Estado y los gastos innecesarios (SEP Puebla, 2000d: 3).

Sin embargo, la defensa a ultranza de las viejas estructuras y procedimientos dejó a las CORDE con una precaria articulación institucional dentro de la estructura organizacional de la SEP Puebla. En lo que tal vez fue un intento de dotarlas de mayor autonomía, en 1995 se les retiró de la subordinación jerárquica de la Unidad de Desarrollo Educativo, para quedar en línea de dependencia directa del mismo secretario de Educación Pública, conservando el nivel de subdirecciones y agregando a su propia estructura un departamento administrativo, en razón de las funciones recientemente adquiridas (a las que pronto se agregaría la de realizar el pago de nómina, al implementarse la nueva Red de Distribución Estatal) (SEP Puebla, 1998: 13). Se conservó, sin embargo, completamente aislada, una Dirección General de Desarrollo Educativo, al tiempo que se creó, sin relación directa con las CORDE, una Unidad Administrativa de Participación Social (ver Figura A.5.4 en el Anexo 5).

Al año siguiente (en enero, marzo, julio y noviembre de 1996), se suceden nuevos cambios en la estructura orgánica de la SEP Puebla, sobre todo en sus tres subsecretarías (Planeación, Educación Básica y Educación Superior), pero el esquema organizativo que toca a las CORDE queda en los mismos términos, salvo por su elevación a nivel de direcciones, en junio de 1996, con la elaboración del primer *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla* (RISEPEP), luego de que unos días antes (el 4 de junio de 1996) se había publicado en el *Periódico Oficial* la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla* (LOAPEP), en la que se asignaron nuevas atribuciones a la SEP Puebla que obligaron a modificar su estructura (ver Figura A.5.5 en el Anexo 5).

Sin ley estatal de educación aún, la LOAPEP vino finalmente a dar sustento jurídico a las acciones de descentralización educativa y participación social en la educación, así como a la existencia misma de las CORDE, terminando con la polémica

acerca de su ilegalidad. Pero la LOAPEP trajo consigo también una reglamentación en cuanto a la vigilancia administrativa de los trabajadores de la educación que rompió drásticamente con una añeja y muy criticada disposición (en la Ley Federal de Educación, primero, y en la LGE, después) según la cual los trabajadores de la educación no son sujeto de las sanciones que en ella se enuncian, sino que su sanción corresponde a las disposiciones específicas para ellos (LGE, art. 75).

Según esta nueva ley estatal, todos los trabajadores de la SEP Puebla, incluidos los trabajadores transferidos por la federación, quedaban sometidos a la vigilancia administrativa del ejecutivo local, a través de la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (Sedecap), la cual establecería oficinas descentralizadas en las sedes de las diferentes dependencias públicas para recibir y atender las quejas o denuncias de los particulares en contra de los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones, o bien, con motivo de acuerdos, convenios o contratos (LOAPEP, art. 31, fracción XXXIV). De este modo, sería la misma Sedecap —y ya no el personal de la SEP en el que el SNTE tenía influencia— la que realizaría la investigación con el fin de establecer responsabilidades administrativas —con el fin de terminar con el acostumbrado encubrimiento sindical a las faltas de los trabajadores— y la que impondría las sanciones correspondientes en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla (LOAPEP, art. 31, fracción XXXV), sin hacer referencia a ningún tipo de excepción en que debiera aplicarse la legislación federal correspondiente. De acuerdo al también nuevo *Reglamento Interior de la SEP Puebla*, una vez dictada la sanción, sería la SEP Puebla la que la aplicaría, sin que hubiera forma ya de revocarla (RISEPEP, art. 8).

Sobre esta base jurídica, en octubre de 1996, a través del *Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad*, se puso en marcha un proyecto de reingeniería administrativa —que había sido encargado a una consultoría— con objeto de desconcentrar funciones administrativas, de recursos humanos y servicios escolares a las 14 CORDE, con la idea de que, en el mediano plazo, se transfirieran a las Coordinaciones todas las funciones operativas, dejando a las oficinas centrales las

funciones de planeación, programación, presupuestación, asesoría, supervisión, evaluación y seguimiento (SEP Puebla, 1997: 51).²⁰⁸

De este modo, las CORDE empezaron a desarrollar tareas de las que también eran responsables, en alguna medida, otras áreas centrales de la SEP Puebla, sin que se plantearan entre ellas mecanismos reales y efectivos de coordinación. Como un estudio del SNTE (1998) señalaría más adelante, las CORDE se sobrepusieron a las estructuras administrativas ya existentes, provocando duplicidad de funciones al manejar paralelamente algunos procesos. En el terreno administrativo, luego del acuerdo con el SNTE, su capacidad de decisión había quedado drásticamente acotada, pero en el plano operativo estaba recibiendo un número importantes de funciones; mientras que, en el plano técnico-pedagógico, al no haberse acompañado su creación de las reformas necesarias para la transformación de las tradicionales estructuras administrativas, se produjo una dispersión en los objetivos, métodos y acciones —dado que no se había hecho parte precisamente a estas estructuras del proyecto educativo que se estaba impulsando—, además de la duplicación de funciones ya anotada, falta de planeación conjunta e incluso fricciones respecto de las instancias centrales, con las cuales, recordemos, las CORDE sólo mantenían una relación externa. Por ejemplo, los supervisores —directamente dependientes de las Direcciones Generales de los niveles educativos— frecuentemente tenían que ejecutar trabajos tanto para las oficinas centrales de la SEP Puebla como para la CORDE correspondiente, “sin claridad en cuanto a la direccionalidad y a los niveles de dependencia institucional” (UNESCO, 1998: 30).²⁰⁹

Un intento por dar solución a esa problemática se produjo con la siguiente reforma a la estructura organizativa de la SEP Puebla, que quedó plasmada en una nueva versión del *Reglamento Interior* de la Secretaría, publicado el 27 de enero de 1997. El cambio fundamental fue aquél que intentó poner en relación a las áreas

²⁰⁸ Las funciones a desconcentrar tenían que ver con trámites de pago, expedición de documentos, contrataciones, adscripciones, preinscripciones, inscripciones, información para los padres de familia sobre el desempeño escolar de los alumnos, estudios de factibilidad para la instalación de servicios y programación de la ubicación de los servicios educativos (Bartlett, 1997: 96).

²⁰⁹ Esto, a pesar de la instauración de las llamadas “Carpetas Únicas de Información del Docente, Director y Supervisor Escolar”, que pretendían evitar la duplicidad o carencia de información (Bartlett, 1996: 76).

responsables de los diferentes niveles educativos entre ellas y con las CORDE, haciéndolas depender a todas de una Subsecretaría de Desarrollo Educativo, de nueva creación, proveniente de la integración de las anteriores Subsecretarías de Educación Básica y de Educación Superior. De este modo, esta nueva subsecretaría tuvo por tareas principales, entre otras muchas, el coordinar *todos* los servicios educativos —desde la educación inicial hasta la educación superior, incluyendo el posgrado— y favorecer el cumplimiento de la federalización educativa, tanto en lo que tenía que ver con la promoción de la participación social, como con las cuestiones administrativas (Gobierno del Estado. Poder Ejecutivo, 1997).

Las CORDE, por su parte, perdieron la dependencia directa del secretario de Educación, en tanto la anterior Unidad Administrativa de Participación Social cambió su denominación y rango por el de Dirección Administrativa de Participación Social, primero, y Dirección de Participación Social,²¹⁰ un mes después, quedando sin embargo al margen de los esfuerzos por integrar y dar coherencia a la estructura de los servicios educativos de la entidad (ver Figura A.5.6 en el Anexo 5).

Bajo la dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Educativo, las CORDE quedaron encargadas de un número importante de atribuciones. En lo que concierne a la participación social en la educación, las CORDE deben, entre otras actividades,

...gestionar y, en su caso, concertar con las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, así como con los organismos sociales privados, para que participen en el desarrollo de los servicios educativos dentro de la esfera de su competencia; [...] promover la participación social en las comunidades educativas para optimizar la cooperación y compromiso con el entorno social de la región; [...] promover entre el personal directivo y docente de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, la instrumentación de medidas apropiadas para que la comunidad tenga una mayor y constante participación en el desarrollo de la tarea educativa, en términos de los lineamientos emitidos por la Subsecretaría de Desarrollo Educativo (Gobierno del Estado. Poder Ejecutivo, 1997).

El Reglamento Interior de la SEP Puebla, de 1997, continuaba vigente a la fecha de redacción de este trabajo; sin embargo, como veremos más adelante, los cambios organizativos continuaron, sin que haya sido posible actualizar al mismo ritmo la normatividad correspondiente.

²¹⁰ A pesar de su denominación, esta Dirección de Participación Social poco tendría que ver, entonces y en adelante, con los Consejos de Participación Social, aunque sí con las asociaciones de padres de familia, cuyo registro y promoción se le encomendó (RISEPEP, art. 29).

El Programa Educativo Poblano revisitado

En 1997, transcurridos cuatro años de su gestión y tras el enfrentamiento con el SNTE, el gobierno de Manuel Bartlett consideró necesario apuntalar su programa de modernización del sector educativo, por lo que en una nueva versión del PEP, publicada en ese año, se revisa y presenta un recuento de las principales acciones emprendidas hasta entonces en torno a las tres líneas estratégicas del programa (ver Tabla A.4.3 en el Anexo 4).²¹¹ A partir de esta revisión, no hubo, en realidad, cambio alguno en las políticas, objetivos o estrategias del programa. Sin embargo, un elemento de novedad lo constituyó el que, en esta nueva versión, el Programa Operativo Poblano apareciera como el producto de la coautoría de la SEP Puebla y el Consejo Educativo Poblano; además de hacerse un corte con el pasado al eliminar todas las referencias al Pronasol (incluido el capítulo correspondiente) y a su impulsor desde el Ejecutivo federal.

Pero no fueron las autoridades educativas las únicas preocupadas por evaluar los procesos educativos desatados en la entidad a raíz de la reestructuración del sistema educativo. Éste sería apenas el primero de varios afanes evaluadores en torno al amplio proyecto de reforma del sistema educativo estatal. El SNTE quiso esta vez hacer escuchar su voz —y la de la *sociedad*— en torno a las diferentes medidas de cambio adoptadas, por lo que en junio de 1997 sus dos secciones en el estado emprendieron un estudio con base en la realización de entrevistas a prestadores y usuarios del servicio (maestros, directivos,²¹² padres de familia, alumnos e incluso personas que no se habían beneficiado de los servicios educativos) acerca de sus impresiones sobre la educación pública en el estado.²¹³ La idea general era contrastar las fuentes oficiales con la visión de los protagonistas, presentar propuestas viables y pertinentes, rescatando precisamente esas opiniones, e identificar futuras líneas de investigación (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: ii).

²¹¹ Un año antes había solicitado a la UNESCO —y se había llevado a cabo— la evaluación de los programas desarrollados en el marco del PEP.

²¹² La muestra incluyó a jefes de sector, supervisores y jefes de enseñanza de los distintos niveles (49 en total); a decir de los autores, las autoridades educativas rechazaron la entrevista.

²¹³ Al parecer, las preguntas giraron en torno a los avances alcanzados al momento en las diez líneas de acción del PEP.

Ésta fue la oportunidad para que el SNTE mostrara su descontento respecto al PEP, dándole esta vez una expresión académica, haciéndose portador de la voz de la sociedad —los maestros y directivos incluidos— y adoptando la actitud propositiva con que se quería ahora exhibir al sindicato.

Las principales conclusiones de ese estudio fueron críticas respecto a los logros del PEP. Ateniéndonos a tres cuestiones principales, en primer lugar, señalaron la falta de incidencia de las reformas en las prácticas escolares, ubicando la causa en el desconocimiento del PEP por parte de los maestros. De acuerdo al decir de los maestros, el PEP no se había analizado debidamente y al no comprender su sentido, “no se apropiaron de él” y la mayoría de los proyectos “quedaron en el escritorio” (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 1). Ante ello, se levantaba la vieja demanda de conocer y participar en la implementación de los programas educativos, de una capacitación adecuada a sus necesidades, especialmente en el manejo del enfoque, de los contenidos de aprendizaje y de la metodología de los programas de estudio, así como el seguimiento y evaluación de los procesos educativos (*ibidem*: 43-44).

En segundo lugar, su análisis de la reorganización del aparato educativo en el estado reveló la delicada problemática respecto a las CORDE: si bien éstas habían beneficiado con el ahorro de tiempo y la reducción de gastos de traslado para la realización de gestiones ante la SEP Puebla, aún no se había dado una simplificación administrativa, ni mejoría en los procesos. Más aún, como arriba hemos dicho, los trámites se habían duplicado, ya que algunos procesos administrativos y académicos se manejaban o en las dependencias regionales, o en las áreas centrales de la SEP, o en ambas, por lo que entonces “hay que entregar documentos en la CORDE, en la jefatura de sector y en los niveles” (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 1). El descontento ante esta situación se acentuaba dado que se percibía la desconcentración hacia las CORDE como un desplazamiento del trabajo de los supervisores, ya que, a su parecer, podrían ser ellos, coordinados por los jefes de sector, los que incorporaran a las funciones que usualmente desempeñaban, aquellas que fueron asignadas a las CORDE (*ibidem*: 43).²¹⁴

²¹⁴ Hubo quejas, además, acerca de problemas en la comunicación (información tardía, incompleta o duplicada), así como de problemas de capacitación y seriedad del personal para cumplir con sus funciones (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 1-2).

Las propuestas del SNTE para remediar esta situación tenían que ver básicamente con involucrar al magisterio y al sindicato mismo en todas aquellas cuestiones que tuvieran que ver con la CORDE. Dos ofertas concretas como ejemplo: 1. Involucrar a los maestros en la elaboración de los proyectos del Programa Operativo Anual de la CORDE (instrumento a través del cual se realiza la programación de recursos financieros) e informarlos de sus resultados; y 2. Crear una comisión SEP-SNTE de seguimiento y evaluación del funcionamiento de las CORDE (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 40-41).

En tercer lugar, acerca de la participación social en la educación a través de los Consejos de Participación, las opiniones recabadas son muy variadas, pero la mayoría negativas. A continuación, una muestra: no se conoce su existencia;²¹⁵ "no han logrado funcionar"; "no han realizado acción alguna"; "los proyectos no se ejecutan"; "sí han realizado algunas obras"; y "han malinterpretado su función y pretenden involucrarse en el trabajo de los docentes" (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 2, 9 y 41).

A pesar de lo desolador del panorama —y, tal vez, contra lo que cabría esperar—, el SNTE retoma la idea de los Consejos de Participación Social como instrumentos para fortalecer y elevar la calidad de la educación. Y, más curiosamente todavía, las propuestas que formula son precisamente las que la CORDE tiene entre sus tareas; entre otras: informar a la sociedad y a los trabajadores de la educación sobre las funciones y alcances de los Consejos; sensibilizar y capacitar a sus integrantes; controlar y verificar la puesta en marcha de las acciones; mantener y mejorar la relación con las autoridades municipales (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 32, 35 y 41).

Hay, pues, un cambio tal en la posición de las dirigencias de las secciones sindicales frente a la participación social en la educación, que incluso se vierten algunas propuestas concretas: promover acciones a nivel regional con los padres de familia, tales como asesorías sobre la programación televisiva, sobre los problemas de migración y de desintegración familiar (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 40-41), y

²¹⁵ Los maestros que tienen referencia de ellos son directores y supervisores a quienes se les convocó a su instalación y a algunas reuniones "en las que no se saca nada" (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 2).

crear grupos colegiados locales, “vinculando los niveles educativos”, integrados por el regidor de educación o el juez de paz, los directores de las escuelas, los supervisores y los representantes sindicales (*ibidem*: 34), esto es, dejando de lado al personal de las CORDE y recuperando para los maestros el protagonismo y liderazgo. Finalmente, entre otras propuestas varias, el SNTE propuso convocar a órganos evaluadores externos (dependientes de instituciones de educación superior, de organismos sindicales y organismos no gubernamentales) para analizar y evaluar la eficacia y la eficiencia del sistema educativo estatal (SNTE. Secciones 23 y 51, 1998: 33).

Como si les hubiera tomado la palabra, aunque seguramente por propia iniciativa, el gobernador Bartlett decidió encomendar una nueva evaluación externa del PEP a la UNESCO, con el CIPAE como enlace, esta vez en cuanto al desarrollo de los proyectos que antes había valorado.²¹⁶

La Misión UNESCO coincidió en algunos puntos fundamentales con el diagnóstico que el SNTE ya había presentado unos meses atrás y hasta con algunas de sus propuestas. Sobre todo, destaca la manera en que se reconoce el distanciamiento por parte de los docentes respecto de los procesos desencadenados a partir del PEP:

Durante la etapa inicial del PEP muchos maestros participaron en su discusión. Pero temores y prejuicios, tanto de algunos dirigentes oficiales de la educación como de dirigentes gremiales de los maestros y docentes, limitaron la participación del magisterio en el proceso del PEP.

Ahora, el PEP acredita logros y visualiza a la vez problemas. Para ampliar su horizonte y consolidar sus realizaciones, debe contar con el compromiso fundamental de los maestros y sus dirigentes sindicales (UNESCO, 1998: 28-29).

Por tanto, se recomendó promover la información y motivación del magisterio hacia las experiencias educativas de participación social; convocar a las instituciones formadoras de maestros a aplicar el ideario sociopedagógico del PEP; concertar programas de capacitación permanente entre los Centros de Maestros, las CORDE y el SICOM; y —para el beneplácito sindical— “vincular a los maestros y a sus dirigentes

²¹⁶ Esta tarea se desarrolló entre el 19 y el 30 de julio de 1998 y procedió a partir de las propias autoevaluaciones de la SEP y de las CORDE, complementadas con entrevistas y grupos focales, además del análisis documental. Se examinó cada proyecto y programa conforme a las líneas de política del PEP: calidad, equidad y gestión, de manera que los resultados constituyen un balance entre los compromisos asumidos en el PEP y los principales avances a junio de 1998 (UNESCO, 1998: 3-4) (Ver Tabla A.4.4, en el Anexo 4).

gremiales a los Consejos de Desarrollo²¹⁷ Educativo Estatal, Municipal y Escolar” (UNESCO, 1998: 29), a los que se asignó —a pesar de todo— un papel fundamental en el fortalecimiento de los programas estratégicos del PEP.

Respecto al problemático asunto de la estructura organizativa del aparato institucional de educación, se sugirió revisar y evaluar la estructura, funciones y productos de las CORDE, de las Direcciones de nivel, de las jefaturas de sector y de las supervisiones escolares. Así, se recomendó

...tratar de llegar a la obtención de una sola línea de comunicación y operación hasta la escuela, con base en una común planeación que supere la actual duplicidad en enfoques, acciones e informes, el desperdicio de recursos y las fricciones que ello suele conllevar (UNESCO, 1998: 30).

Más aun, se formuló la propuesta concreta de reforzar las estructuras de las CORDE con las jefaturas de sector, de tal forma que los supervisores pasaran a formar parte de aquéllas (UNESCO, 1998: 30-31), propuesta esta última que seguramente no agradó ni en el seno del SNTE ni en las áreas centrales de la SEP Puebla. Finalmente, se aconsejó actualizar los instrumentos legales y normativos del ámbito educativo —que, extrañamente, después del avance reportado por el gobernador en su primer informe de gobierno, no estaban aún listos—, introduciendo los elementos de renovación educativa instaurados, así como desarrollar procesos sistemáticos y participativos de evaluación periódica, asociados con líneas de investigación y experimentación (UNESCO, 1998: 33-35).

A pesar de que se reconoce que el desarrollo del PEP era aún incipiente en varios de sus aspectos, el informe tiene un sello más bien optimista:

...el PEP, planteado en sus inicios como una gran estrategia educativa orientada a lograr el mejoramiento de la calidad de vida, se ha convertido en un movimiento social que convoca a todos [...] para construir una democracia de participación directa y de equidad social como un propósito de la educación (UNESCO, 1998: 29).

Contra sus posibles oponentes, resuelto:

...está decididamente orientado a desafiar inercias y pesimismo, alentando —vía proyectos y estímulos a la organización comunitaria— alcanzar como

²¹⁷ Entendemos que se hace referencia aquí a los Consejos de Participación Social, en los que, a pesar de estar contemplada por la LGE la participación sindical, en la realidad del caso poblano ésta no se producía.

finalidad educativa el desarrollo del poblano en su dimensión social (UNESCO, 1998: 37).

Y, ante el inminente cambio de gobierno, determinante:

...su factibilidad [del PEP] dependerá de que sea asumido por la sociedad y por las autoridades —actuales y futuras— como una acción que corresponde a una política de estado que sobrepasa con creces los periodos gubernamentales sexenales (UNESCO, 1998: 34).

Recibido el informe, autoridades gubernamentales y el Consejo Educativo Poblano elaboraron una síntesis de las recomendaciones y prepararon un anexo en el que se presenta, en un cuadro a dos columnas, por una parte, las recomendaciones puntuales de la Misión UNESCO y, por otra, una relación de aquéllos que habrían de participar en su atención.²¹⁸ No se recuperaron sin embargo, incluso en ese documento de planeación, todas las recomendaciones formuladas por la Misión UNESCO, se omitieron particularmente aquellas que, para la consolidación de las CORDE, sugerían la revisión de la estructura tanto de las CORDE como de las oficinas centrales de la SEP, incorporando a los supervisores a las CORDE (Gobierno del Estado de Puebla. Consejo Educativo Poblano, 1998), lo que de otra forma hubiera revivido el conflicto con el SNTE, aunque éste, como hemos anotado arriba, había flexibilizado su posición probablemente en razón de tratarse, ese 1998, de un año electoral en el estado.

La renovación de los poderes gubernamentales y el reposicionamiento del SNTE

Próximo a concluir el periodo de gestión gubernamental de Manuel Bartlett se desató la lucha por la sucesión, que tuvo su capítulo más álgido no en la jornada electoral

²¹⁸ El CIPAE participaría en todas las comisiones; en la mayoría de ellas, diferentes Consejos, en diferente número (el Consejo Estatal Técnico de la Educación, en casi todas); el SNTE, con sus dos secciones, participaría también en varias comisiones, pero no en todas (por ejemplo, no se incluyó en todas las comisiones que atenderían al Área de intervención "Vinculación con los docentes" y se le excluyó de las comisiones que tenían que ver con el SICOM, con la Universidad del Desarrollo —UNIDES—, con los bachilleratos y con CECSUR). Los Consejos de Participación Social quedaron encargados de las tareas de informar de los logros y los pendientes del PEP; particularmente, de informar y motivar a los maestros; vincular a éstos y a sus dirigentes a los Consejos; relacionar los Centros de Maestros con las CORDE y el SICOM; evaluar el PEP de manera ligada a la investigación y experimentación; y aquéllas que concernían al fortalecimiento de los proyectos de los Bachilleratos Comunitarios y Productivos, y su vinculación con los proyectos comunitarios (Gobierno del Estado de Puebla. Consejo Educativo Poblano, 1998).

misma —sin que ésta dejara de ser difícil—, sino en las elecciones primarias de candidato en el seno del partido. El SNTE apostó por la candidatura de Melquiades Morales Flores,²¹⁹ experimentado político con larga militancia partidista, en contra de la del candidato oficial, el del gobernador, José Luis Hernández Flores, secretario de Finanzas en el gobierno de Bartlett, cuya cercanía era su capital político fundamental. Con el apoyo del SNTE y de los principales líderes políticos del estado, Melquiades Morales ganó las primarias del PRI y, posteriormente, la elección para la gubernatura del 8 de noviembre de 1998, con una mayoría absoluta de votos para el PRI (54%), aunque ya no con el amplio margen con que el partido solía beneficiarse.²²⁰

Para el SNTE, era el mejor momento para reposicionarse ante el partido y el grupo en el gobierno, y recuperar así su poder de negociación en el ámbito del aparato educativo. El apoyo brindado a la campaña fue definitivo:

Se crearon coordinaciones generales en todo el estado, cuya distribución se hizo por regiones. Casi todos los coordinadores regionales eran maestros, quienes en su calidad de líderes de opinión en su comunidad respectiva asumieron la tarea de solicitar el apoyo o la adhesión de la gente del lugar donde residían. Ese tipo de apoyo al candidato a gobernador del PRI fue de parte del magisterio como lo ha hecho siempre el maestro en su comunidad [...] ellos con sus recursos invitaban a su amigo, a su compañero, al que estaba identificado con él y de esa manera estuvieron colaborando con Melquiades Morales, como trabajadores de la educación, pero no poniendo las siglas del SNTE. Todo esto lo manejamos con oficios. Cuando algún coordinador solicitaba apoyo, se canalizaba su petición a través de la Comisión Estatal de Acción Política,²²¹ de manera que no utilizamos el lema de nuestro sindicato 'Por la educación al servicio del pueblo'. Utilizamos el lema del Comité Nacional de Acción Política: 'Por la política al servicio del pueblo' (AM-Profr. Patricio Morán, Secretario Técnico de la Sección 23 del SNTE, Puebla, Pue., 15 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 320).

²¹⁹ La trayectoria política de Melquiades Morales, con una militancia partidista de 37 años, incluía el haber ocupado numerosos cargos en la dirección del sector campesino del PRI en el estado y en el ámbito nacional, numerosos cargos también en la dirección del partido —en el estado y en el ámbito nacional—, diputado local, diputado federal en tres legislaturas y senador en dos, así como secretario de Gobernación en el Estado de Puebla durante el gobierno de Guillermo Jiménez Morales (www.puebla.gob.mx). Se le conocía, por sus múltiples relaciones políticas, como “el político de los 10 mil compadres” (*La Jornada de Oriente*, 1 de febrero de 1999: 3).

²²⁰ En la elección anterior para gobernador, la de 1992, el PRI había recibido el 70.5% de los votos. Del mismo modo, el PRI obtuvo también el mayor número de las diputaciones de mayoría relativa y una gran mayoría de los ayuntamientos (182 de los 217), pero ya frente a una competencia partidista mayor (así desde las elecciones intermedias de 1995).

²²¹ Se trata de un órgano al interior del SNTE, en este caso, a nivel estatal, creado para establecer relación con los diferentes partidos políticos y apoyar las campañas políticas de los profesores afiliados al sindicato. Se integra con profesores representantes de los partidos.

Como resultado, la actitud del nuevo gobierno frente al SNTE fue, con creces, mucho más receptiva y conciliadora que la del mandatario anterior. En primer lugar, fueron de nueva cuenta consultados para el nombramiento del secretario de Educación, Lic. Amado Camarillo Sánchez,²²² recuperando así su poder de veto, mismo que ejercieron inmediatamente en contra de algunos funcionarios de la pasada administración (tanto en la SEP Puebla, como en las CORDE y en las Escuelas Normales); pero además, el SNTE recobró algunas posiciones en las Direcciones de nivel de la SEP Puebla y logró otras nuevas y fundamentales: en las mismas CORDE (Muñoz, 2000: 322-323).

El magisterio volvió a aparecer en los discursos gubernamentales como el “eje fundamental de la educación... [que] se propuso establecer una comunicación y diálogo permanentes, prestando atención especial a su formación, actualización y revalorización social” (Morales, 2000: 3).

La ratificación de la desconcentración y de la participación social en el nuevo programa sectorial

El equipo del nuevo gobernador elaboró para la gestión educativa en el estado el *Programa Integral de Desarrollo Educativo 1999-2005* (PROIDE), a tono con el *Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000*, es decir, retomando los tres ejes conductores ahí propuestos: calidad, equidad y pertinencia, y sumando los de innovación y gestión. De inmediato quiso mostrarse como un producto de la consulta a la sociedad y del “diálogo respetuoso y propositivo con el SNTE” (SEP Puebla, 2000: 3).

Aun cuando con importantes líneas de continuidad, se puede observar un cierto cambio en los fundamentos socioeducativos del programa, respecto a su antecedente inmediato: aunque se recupera el concepto de “una educación que se genera en las aulas y fuera de ellas” (SEP Puebla, 2000: 19), el énfasis discursivo no está puesto tanto en el aspecto social de la educación, sino que tiene una doble

²²² La gestión de Amado Camarillo en la SEP Puebla inició en febrero de 1999 y concluyó en febrero de 2002, siendo sustituido por el Lic. Carlos Alberto Julián y Nácer.

preocupación: brindarle un enfoque humanístico,²²³ y encausarla al desarrollo económico (SEP Puebla, 2000: 22).²²⁴ Elaborado realmente ya en el 2000, el año de la alternancia en el ámbito federal, este documento programático deja ver ya la influencia de las nuevas orientaciones gubernamentales a esa escala.

De este modo, el compromiso asumido por el gobierno de Melquiades Morales respecto a la educación fue el de consolidar “un sistema educativo de calidad, regionalizado y vinculado al sector productivo” (SEP Puebla, 2000: 21) cuyas prioridades se identificaron en el fortalecimiento de la cultura de evaluación hacia la mejora continua, la sustentabilidad, la educación valoral y el avance hacia la conformación de subsistemas para atender las necesidades educativas regionales (SEP Puebla, 2000: 21-22).²²⁵

Es muy clara la adopción de modelos de gestión de corte empresarial que se difunden rápidamente al arribo de la gestión foxista; por ejemplo, se pretende “la adopción de modelos de calidad en todos los servicios educativos y la práctica permanente de procesos de evaluación [que darían lugar a una certificación por parte de la SEP Puebla, así como] el desarrollo de un programa de competencias básicas para el estudio, el empleo y la producción” (SEP Puebla, 2000: 16, 25, 28).

En lo que respecta a la regionalización, se planteó avanzar en la descentralización de los servicios educativos a través de una nueva reestructuración

²²³ Además de asumir las orientaciones educativas formuladas en el contexto internacional a partir de 1990 (Conferencias Mundiales sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Derechos Humanos, Desarrollo Social, sobre la Mujer, etcétera) (SEP Puebla, 2000: 21).

²²⁴ Por ejemplo, una de las líneas estratégicas es realizar adecuaciones curriculares en programas de competencias básicas, “sustentadas en la creatividad y la innovación”, dirigidas al trabajo productivo “con un enfoque humanista”, que logre “contenidos educativos pertinentes y competitivos” (SEP Puebla, 2000: 26), en tanto que uno de los programas generales a adoptar es el de *Fomento a la cultura empresarial* (SEP Puebla, 2000: 29) y hay cinco programas regionales relacionados con el desarrollo económico: *Impulso al desarrollo agrícola*, *Capacitación para el trabajo*, *Vinculación escuela-sociedad-empresa*, *Desarrollo industrial*, y *Desarrollo de micro empresas* (SEP Puebla, 2000: 31).

²²⁵ Para acoger tales prioridades, el PROIDE contempló una serie de programas generales, regionales y especiales de carácter compensatorio (con el planteamiento explícito de que la participación de los trabajadores de la educación en estos programas no afectará sus derechos y contará con apoyos y reconocimientos), todos los cuales se integran en un instrumento que denominan *matriz de integración programática*, que pretende su vinculación gráfica (SEP Puebla, 2000: 31-32).

organizativa y funcional,²²⁶ “con la mayor participación social y del magisterio en las decisiones de política educativa estatal” (SEP Puebla, 2000: 24). La idea era crear subsistemas educativos que involucraran la participación comprometida de todos los actores educativos a través de la planeación al detalle²²⁷ y la coordinación de todos los recursos disponibles. Las CORDE habrían de sufrir un proceso de reorganización que incluía la ampliación de su número, la redefinición de sus funciones y la reestructuración de los servicios desconcentrados a ellas asignados (SEP Puebla, 2000: 30).

Sin el papel protagónico que tuvo en el discurso de la gestión anterior, la política de promoción de la participación social en la educación continuó ocupando un lugar importante en la política educativa poblana, pero procurando esta vez implicar mayormente a los maestros. De cualquier forma, se sigue apelando a una “proyección educativa más allá del salón de clases”, a partir de programas de desarrollo personal y comunitario orientados al desarrollo sustentable, que atiendan a las necesidades regionales, así como a una “responsabilidad social efectiva para la calidad de la educación” que propicie fuentes alternativas de financiamiento y programas de apoyo social para la rehabilitación y mantenimiento de espacios educativos (SEP Puebla, 2000: 26).

La voluntad de apertura a la sociedad se proclama con el llamado a construir relaciones de confianza a través del diálogo permanente con todos los actores de la sociedad, dando mayor dinamismo a los Consejos de Participación Social, para lo cual se pretende su reorganización y la reorientación de sus funciones (así como las de las Asociaciones de Padres de Familia), reglamentando este funcionamiento con

²²⁶ En contraparte, se contempla también la reestructuración funcional y operativa de las áreas centrales y de la supervisión escolar (SEP, 2000: 38-39). De nueva cuenta hay imprecisión en el proyecto al hablar indistintamente de descentralización y de desconcentración. Así, después de proclamar el avance de la descentralización en la página 24, en la 25 se habla del “impulso a la desconcentración a través de la reestructuración funcional y operativa de las áreas centrales y desconcentradas de la SEP Puebla” (SEP Puebla, 2000).

²²⁷ Teniendo presente la reciente experiencia de desvinculación respecto del magisterio, destaca el afán de involucrarlo y dotarlo de un lugar importante en los procesos educativos del estado. Así, por ejemplo, se afirma: “Con enfoque innovador será necesario reglamentar los órganos internos de planeación educativa para consolidar la participación de los trabajadores de la educación y la sociedad civil en las determinaciones de política educativa estatal” (SEP Puebla, 2000: 26).

nuevos lineamientos a modo de normas de calidad para los productos (SEP Puebla, 2000: 26, 35, 38, 59).

Los Consejos de Participación Social y los Consejos Técnicos tendrían en adelante un papel fundamental en la promoción de la evaluación,²²⁸ proceso que se socializaría a través de reuniones con la organización sindical. Así pues, la SEP Puebla y "la organización sindical" (el SNTE) apoyarían el trabajo colegiado de las instancias educativas del sector (SEP Puebla, 2000: 34, 36-37). Además, se buscaría "fortalecer la adopción de proyectos educativos como instrumentos gestores de la calidad educativa, de la pertinencia de sus productos y del acceso igualitario para quienes los demandan" (SEP Puebla, 2000: 21).

Nuevos tiempos, nuevos ajustes a la estructura de la SEP Puebla

El proyecto de reestructuración de la SEP Puebla que impulsaron las nuevas autoridades significó, en parte,²²⁹ un restablecimiento de las viejas estructuras —previas al intento de coordinar las líneas de autoridad de las Direcciones de Nivel y de las CORDE—. En noviembre de 1999, la Subsecretaría de Desarrollo Educativo se escindió —y desapareció—, dando lugar a tres grandes áreas: la Subsecretaría de Educación Básica (con las Direcciones de Educación Elemental, Educación Primaria, Educación Secundaria, y una nueva Dirección de Educación Indígena, además del Departamento de Educación Física), la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior (que incluía, además de las Direcciones de nivel correspondientes, una nueva Dirección de Centros Escolares),²³⁰ y la Coordinación General de Desarrollo Educativo (de nueva creación), encargada de dirigir, coordinar, apoyar, controlar y

²²⁸ El PROIDE dedica especial atención a la evaluación. Todo es evaluable: los llamados *factores* de la educación (maestros, alumnos, escuelas, etcétera), las políticas educativas, los programas, la gestión, el desarrollo administrativo y, obviamente, la participación social.

²²⁹ Sólo en parte, porque se dieron considerables cambios —inéditos— en la estructura de la ahora Subsecretaría de Planeación Educativa y Coordinación Sectorial, así como en la Coordinación General de Formación y Desarrollo de Docentes (ver Figura A.5.7 en el Anexo 5).

²³⁰ Los *Centros Escolares* son instituciones educativas peculiares del estado de Puebla en las que se ofrecen servicios educativos desde el nivel preescolar hasta el nivel superior. Durante la gestión de Melquiades Morales han recibido un notable impulso: a la fecha de su cuarto informe de gobierno, a los 15 Centros Escolares heredados de los gobiernos anteriores (con inicio en la década de los cincuenta) se habían sumado diez y estaban en construcción siete Centros Escolares más (Morales, 2003: 3).

evaluar las acciones de las CORDE, que para entonces ya alcanzaban un número de 16, al crearse, en junio de 1999 dos CORDE más: Ciudad Serdán (por la división de la Región Libres) y Atlitxco (por la división de la Región Cholula) (SEP Puebla, 2003: 3) (Ver Figura A.4.3 en el Anexo 4).²³¹

De esta forma, los espacios institucionales donde el SNTE tenía mayor influencia, aquellos donde la línea de autoridad descendía desde el Subsecretario hasta el maestro de escuela, quedaron a salvaguarda de las estructuras y del personal que respondían a otro proyecto para el aparato institucional de la educación. Además, la Unidad de Participación Social (antes Dirección de Participación Social) se ubicó de nueva cuenta como unidad *staff*, lo mismo que el Consejo Estatal de Participación Social (antes Consejo Educativo Poblano),²³² el Consejo Estatal Técnico de la Educación, un asesor "A" y un secretario particular (que antes no aparecían en el diagrama de organización).

En julio de 2000 la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control Administrativo otorgó el registro de la estructura orgánica de la SEP Puebla (ver Figura A.5.8 en el Anexo 5).²³³ De entonces a la fecha se ha realizado un considerable

²³¹ A finales de 2002 se crearon otras tres CORDE: Tepexi de Rodríguez (por la división de la Región Chignahuapan), San Martín Texmelucan (por la división de la Región Cholula) y Zacatlán (por la división de la Región Tepeaca), llegando a un total de 19 (SEP Puebla, 2003: 4). Probablemente estas CORDE de nueva creación son las que el SNTE pidió como "cuota" al secretario de Educación, de acuerdo al siguiente testimonio:

...el gobernador se reunió con los dos secretarios seccionales [del SNTE] y les pidió su apoyo; les dijo: 'He pensado que Amado Camarillo Sánchez sea el secretario de Educación, por esto y esto otro', y los dos secretarios dieron la anuencia. Y ya después los dos secretarios [seccionales] se reunieron con el secretario [de Educación] y les dijo: 'Miren, es mi facultad nombrar a estos, ¿qué les parece? Voy a nombrar en la Subsecretaría de Desarrollo Educativo a este señor' [y se le respondió:] 'Adelante'. [Se enumeran después otras consultas de este tipo, sobre distintos cargos. El sindicato dijo entonces:] 'Pero, ¿sabes qué? Yo también necesito algunos espacios en las CORDES, si tenemos 14, de esas 14 necesita proponer tres la sección 23 y tres la sección 51 y además necesitamos opinar sobre esto, sobre esto y sobre esto otro y opinamos que no queremos ni a éste, ni a éste, ni a éste en esta CORDE, y además en la SEP no queremos ni a éste, ni a éste, ni a éste. O sea, hubo planteamientos claros [...] también debo decir que hay propuestas de la organización para algunas Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo, como la de Acatlán, como la de Tepeaca, como la de Puebla Oriente, como la de Chignahuapan, con un compañero de la sección 51, como la de Huauchinango, con un compañero de la sección 23 (AM-Profr. Patricio Morán, Secretario Técnico de la Sección 23 del SNTE, Puebla, Pue., 15 de abril de 1999, *apud* Muñoz, 2000: 323).

²³² El organigrama fechado en enero de 1999 no ubicaba incluso la existencia de este Consejo.

²³³ Queda ya únicamente pendiente la aprobación y publicación de un nuevo —actualizado— *Reglamento Interior de la SEP Puebla*, que se encuentra ya en estudio por la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla.

esfuerzo en el terreno de la normatividad, con la adecuación o creación, en su caso, de acuerdos reglamentarios y de manuales organizativos y de procedimientos para todas las unidades administrativas (SEP, 2000: 26), lo cual, naturalmente, brinda cierta certidumbre a la operación de las áreas.

Así, en lo que corresponde a las CORDE, se les planteó una serie de tareas en distintos planos. Les corresponde, fundamentalmente, aplicar los programas determinados por la Secretaría, así como los elaborados regionalmente para la promoción y desarrollo de la educación —formal y no formal— en todos sus niveles y modalidades educativas. Para el desempeño de sus funciones, las CORDE se organizan en dos grandes áreas: la Unidad Técnica de Desarrollo Educativo y el Departamento Administrativo; comprenden también una Sección de Atención a Padres de Familia y una Sección de Asesoría Jurídica, así como un número diverso de Secciones de Subregión (conocidas como SUBCORDE) (ver diagrama de organización en la Figura A.5.9 en el Anexo 5).

Pero, sin duda, el avance más importante en este terreno lo constituyó la promulgación, en marzo de 2000, de la Ley Estatal de Educación, entrampada durante toda la gestión gubernamental de Manuel Bartlett.

La nueva Ley de Educación del Estado de Puebla

Desde el primer año de gobierno de Melquiades Morales se iniciaron los trabajos para consensar una iniciativa de ley de educación para el estado.²³⁴ Así fue como, después de la realización de 16 foros de consulta (uno por Región de Desarrollo Educativo), en julio de 1999 se contaba con un anteproyecto de ley de educación elaborado por el Ejecutivo estatal²³⁵ y ya el 31 de marzo de 2000 se publicaba la nueva *Ley de Educación del Estado de Puebla* (LEEP), que abrogaba la antigua ley del 29 de diciembre de 1953.

²³⁴ Puebla, Tlaxcala y Oaxaca eran ya las únicas entidades federativas que para esas fechas carecían de una ley de educación que respondiera a los cambios instrumentados a partir de la federalización de la educación básica y normal.

²³⁵ No fue ésta, sin embargo, la única iniciativa. Se agregaron dos propuestas más: una por parte de una diputada del Partido Verde Ecologista de México, y una más por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El texto tiene una estructura similar a la de la *Ley General de Educación*, aunque con algunas adiciones representativas del ideario educativo promovido en el Estado y algunas omisiones, también significativas (ver Tabla A.4.5 en el Anexo 4). Algunos rasgos que caracterizan a la Ley son su concepción de educación (como educación de calidad para la vida, permanente, basada en la autoformación) y el modelo educativo impulsado por el Conalte, con Luis Benavides al frente, en el programa de modernización educativa del gobierno de Carlos Salinas.²³⁶ Destacan también el enfoque de género; el énfasis en la equidad; la promoción de valores sociales; el respeto a la pluralidad cultural y a los diversos rasgos identitarios; y la preocupación por la desigualdad regional, por los grupos indígenas y por el mejoramiento económico, social y cultural de la sociedad, en términos de un desarrollo socioeconómico sostenible.

En las disposiciones que afectan la distribución de la responsabilidad educativa y que tendrían que incorporar el principio federal de organización política, se indica efectivamente la concurrencia de las autoridades estatales con la Federación y los municipios para la prestación y atención de servicios educativos en todos sus tipos y modalidades.²³⁷ Sin embargo, el papel que se concede a los municipios en el terreno educativo es muy limitado, sin dejar margen a una posible *municipalización de la educación*, al quedar sus atribuciones seriamente limitadas: se señala que el Municipio puede “promover —sin hablar ya de ‘prestar’— servicios educativos de cualquier tipo o modalidad” y a continuación se expresa, como en la LGE, que “la autoridad educativa estatal y la Secretaría promoverán la participación directa de los Municipios para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales” (LEEP, art. 15).

²³⁶ Por ejemplo, los planes de estudio deberán tener como propósito “la adquisición, dominio y aplicación práctica de métodos, lenguajes y valores”, entre ellos, la convivencia humana, la integridad de la familia, la preservación y conservación del medio ambiente, la identidad nacional y la conciencia de la solidaridad nacional e internacional para alcanzar el bien común; así también, los aprendizajes de las asignaturas deberán estar orientados al logro de competencias socio-productivas (LEEP, art. 77).

²³⁷ Aunque según la LGE, no hay concurrencia con la federación para la educación básica y normal: éste es asunto exclusivo de la autoridad educativa local, por lo que tampoco queda claro el que la misma LGE señale la concurrencia de los municipios en la promoción y prestación de servicios educativos de cualquier tipo o modalidad (LGE, arts. 13 y 15).

En cuanto al financiamiento, queda consignado, como en la LGE, que los recursos federales y estatales asignados a la educación deben aplicarse a este rubro de manera exclusiva —y, agrega la ley poblana:— íntegra y obligatoria. La autoridad debe promover que el municipio reciba, pero también recabe, los recursos suficientes para su ejercicio. Como forma de impulsar la equidad en la educación, se establece la participación de los sectores social y privado en la prestación y financiamiento de servicios educativos, mediante la integración de patronatos, fideicomisos, fundaciones u otras instituciones, con estímulos fiscales (LEEP, art. 29).

La ley dedica también, por primera ocasión, un apartado especial —el título tercero— a la participación social en la educación. Su composición es la misma que la de la LGE: derechos y obligaciones de los padres de familia; fines, tareas y limitaciones de las Asociaciones de Padres de Familia; regulación de la participación social a través de los Consejos; y un apartado sobre los medios masivos de comunicación.

En relación a la LGE, podríamos decir que los padres de familia cuentan en la ley poblana con mayores atribuciones: se les concede el derecho de solicitar informes periódicos acerca de la formación de sus hijos o pupilos y de dar aviso a las autoridades competentes del incumplimiento del precepto que obliga a desarrollar las capacidades individuales con respeto a la integridad física, psicológica y social de los educandos; su derecho a obtener inscripción para que los hijos o pupilos cursen la educación básica una vez satisfechos los requisitos (LEEP, art. 98, fracción I) no se limita a las escuelas públicas, sino que se extiende a todas las escuelas del sistema educativo estatal; y un pequeño cambio en la redacción de la fracción II da un nuevo sentido al precepto: se trata del derecho que ésta otorga a las padres a participar con las autoridades escolares en cualquier problema relacionado con la educación de éstos y no tan sólo participar de él a las mismas autoridades.

Como correlato, las obligaciones son también mayores: entre otras disposiciones, se prescribe a los padres hacer que sus hijos asistan y aprovechen no sólo la primaria y la secundaria, sino la educación básica toda, que incluye el preescolar, aunque éste último nivel no es obligatorio;²³⁸ así también, aparece aquí

²³⁸ No lo era entonces tampoco en la legislación federal. En los *considerandos* de la ley poblana se señala que entre las propuestas surgidas de la consulta estatal se encontró la de hacer obligatoria la educación preescolar en el estado, pero como esto no estaba dispuesto en la LGE, sólo se podía

—en el apartado de las *obligaciones* de los padres— el “participar en forma *voluntaria* [cursivas nuestras] con las aportaciones en numerario, bienes y servicios que acuerde la Asamblea General de Padres de Familia de la institución educativa de que se trate” (LEEP, art. 99). En cuanto a las Asociaciones de Padres de Familia, se proscribe su intervención en asuntos técnico-pedagógicos²³⁹ y, con énfasis, de los asuntos administrativos de los establecimientos educativos.

La participación social encuentra canal de expresión también en los Consejos de Participación Social en la Educación Escolares, Municipales y Estatal (no se mencionan los Consejos Comunitarios ni los Consejos Regionales) (LEEP, art. 102). En lo que se refiere a los Consejos Escolares, un elemento innovador es la prescripción de que a sus miembros “se les deberá capacitar adecuadamente para que participen responsablemente”. En cuanto a sus funciones, hay una pequeña adición —respecto a lo planteado en la LGE— por la cual estos consejos podrán realizar actividades no sólo en beneficio de la escuela, sino de la comunidad; en cambio, se omite como atribuciones de estos consejos —si contempladas en la LGE— el tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, el conocer el avance de las actividades escolares (aunque si pueden conocer las metas educativas) y, de gran importancia, el opinar en asuntos pedagógicos (LEEP, art. 104). Es decir, se dejan fuera, por un lado, precisamente aquellas funciones que tienen que ver con la rendición de cuentas y el papel de contraloría social que estos Consejos estaban llamados a representar; y, por otro, se les niega toda participación en los asuntos medulares de la formación de los escolares —los asuntos pedagógicos—, a pesar de que se habla de que ésta debe responder a desempeños socialmente definidos.

Las limitaciones se repiten de nuevo en cuanto a las atribuciones de los Consejos Municipales de Participación Social, a los cuales no se les faculta, como en la norma federal, para tomar nota de las evaluaciones de las autoridades, ni para realizar labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de

entonces utilizar los cauces legales para solicitar al Congreso de la Unión la reforma legislativa correspondiente (LEEP).

²³⁹ La LGE las excluye, en general, de los asuntos pedagógicos (y no específicamente de los *técnico-pedagógicos*). El matiz es importante porque de este modo las asociaciones de padres podrían opinar acerca de los asuntos de fondo en la educación de sus hijos, como su contenido y orientación, sin adentrarse en cuestiones técnicas.

educación básica, ni para opinar en asuntos pedagógicos. En cambio, se les asigna la tarea de orientar y capacitar a los padres para que asuman compromisos efectivos con la educación. Cabe señalar también que en el caso de los Consejos Municipales, de acuerdo a esta ley, el sindicato puede tener una doble representación, ya que se incluye en su composición, además de la representación sindical, la representación de trabajadores de la educación (y no, como plantea la LGE, de maestros distinguidos) (LEEP, art. 105).

Pero en donde se rompe definitivamente con la estructura planteada en los lineamientos federales (ver Tabla 3.3) es en el caso del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, el cual, de acuerdo al artículo 106 de la LEEP,

...integrará las acciones educativas de los Consejos de Educación Superior, de Educación Tecnológica, del Técnico de la Educación, el del Deporte, el Estatal de Ciencia y Tecnología y los Consejos de Participación Social en la Educación, así como las actividades escolares, municipales y estatales para colaborar en la promoción del desarrollo educativo del Estado (LEEP, art. 106).

A nuestro modo de ver, este organismo se constituye de esta forma en una estructura central que, por las últimas líneas de la cita, podría incluso duplicar funciones correspondientes a la misma SEP Puebla. El listado de sus atribuciones principia con el promover "la participación social comprometida en el desarrollo de los proyectos escolares y municipales" y deja fuera —extrañamente, tratándose de un órgano de jurisdicción estatal y con tales responsabilidades de coordinación— el conocer los resultados de las evaluaciones y opinar en asuntos pedagógicos.

La participación de cualquiera de estos consejos en cuestiones pedagógicas queda, pues, negada por omisión.²⁴⁰ Se les concibe, más bien —y esto parece reforzarse en los hechos—, como instancias de apoyo a la labor escolar y de gestión de proyectos de desarrollo social, con un papel fundamental en la obtención de nuevas fuentes de financiamiento. Poco queda, pues, de la idea planteada en el ANMEB²⁴¹ de hacer de estos Consejos instancias de consulta y medios para la contraloría social de la educación. Resta señalar que la LEEP otorgó al gobierno estatal

²⁴⁰ Incluso en el artículo que establece explícitamente los campos en los que los consejos no pueden intervenir (el art. 107), se les limita su injerencia en asuntos laborales, en cuestiones políticas y religiosas, pero nada se dice de lo pedagógico —o técnico-pedagógico.

²⁴¹ Limitada, también, de acuerdo a algunas concepciones, como vimos en el Capítulo 3.

la atribución de evaluar permanentemente el Sistema Educativo Estatal y, correspondientemente, la obligación de dar a conocer a los trabajadores de la educación, alumnos, padres de familia y sociedad en general los resultados obtenidos, para poder medir el desarrollo y los avances de la educación en el Estado. Sin embargo, como hemos visto, los Consejos no tienen facultades para exigir el conocimiento de estos resultados. Otras limitaciones a las posibilidades de que esta información se convierta en instrumento de control ciudadano sobre los servicios educativos son: una, que se limita a los asuntos que se consideren *de interés público*, sin especificar cómo se decide esta clasificación; y dos, que sólo se obliga a ofrecer resultados *globales*, en los que se diluye cualquier responsabilidad particular, en respuesta a la demanda sindical de que la evaluación no tome un cariz *fiscalizador*.

Por lo demás, en cuanto a los asuntos que, después de la federalización, había que actualizar y que más directamente atañen al SNTE como gremio, los términos en que la ley quedó expresada le fueron favorables. Finalmente, quedó garantizada en ella, en el quinto artículo transitorio, la obligación de las autoridades competentes de respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y de reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente, especificando que tal organización es el SNTE, representado por sus secciones 23 y 51.

También, en lo correspondiente al capítulo de las infracciones y las sanciones incluido en la ley de educación, y a pesar de lo dispuesto en la LOAPEP, se recupera asimismo —como está planteado en la LGE, respecto de los trabajadores al servicio de la federación— su no aplicabilidad a los trabajadores que presten sus servicios en instituciones de la SEP Puebla, con la diferencia, además, de que de acuerdo a la ley de educación poblana, el recurso administrativo debe interponerse ante la misma autoridad “que emitió el acto recurrido u omitió responder a la solicitud correspondiente” y no ante su superior jerárquico, lo cual propicia que el proceso no transcurra por los cauces regulares.

Otro punto que constituyó un importante logro para los maestros y su organización sindical tiene que ver con el tema, siempre presente en sus demandas, de la formación y actualización de los maestros. Así, la nueva ley plantea el establecimiento de un *Sistema Estatal de Formación, Actualización, Capacitación y*

Superación Profesional para Docentes, y se explicita que la actualización debe responder a “las necesidades reales que les plantea la práctica cotidiana”; se postula la regularización con nivel licenciatura de los educadores en servicio, por lo que además se estipula que en la formación de docentes con nivel licenciatura tienen prioridad los trabajadores de la educación dependientes de la Secretaría, mientras que la especialización, maestría y doctorado estarán dirigidos a profesores que impartan educación en todos sus tipos y modalidades (LEEP).

El apoyo a los órganos técnicos colegiados

No es de extrañar que así como se retiró a los Consejos de Participación Social toda competencia en el campo pedagógico, en la misma medida se ha impulsado la formación y desarrollo de órganos colegiados de profesionales de la educación (maestros y directivos, principalmente) que asumen plenamente como propios estos asuntos. De ahí la inclusión, por primera ocasión, en el diagrama de organización de la SEP Puebla, del Consejo Estatal Técnico de la Educación, como también, la reactivación de 2,039 Consejos Técnicos Escolares y la formación de 16 Consejos Técnicos Regionales (Morales, 2001: 13-14).²⁴²

Esto seguramente tiene que ver con el impulso que a escala nacional se ha dado al *Proyecto de Gestión Escolar* y que en Puebla inició su desarrollo en julio de 1999, como proyecto piloto, en 80 escuelas (Morales, 2000: 9). Además, a partir del ciclo escolar 2000-2001, empezó a instrumentarse también el *Programa Escuelas de Calidad* en el nivel primaria. Las 113 escuelas seleccionadas recibieron, cada una, 100 mil pesos del Fondo Estatal de Escuelas de Calidad, para impulsar su proyecto (Morales, 2002: 4). Para el ciclo escolar siguiente, 2001-2002, el programa se había extendido ya a 372 primarias generales, 61 primarias indígenas y 127 telesecundarias (Morales, 2003: 3).

El *Programa Escuelas de Calidad*, recordemos, convoca a la formación tanto del Consejo Técnico Escolar, como del Consejo Escolar de Participación Social. Con esto, se hace más complejo el aspecto organizativo del campo educativo, ya que en la práctica, al multiplicarse los órganos colegiados, sin una delimitación clara de sus

²⁴² Llama la atención que la Ley de Educación del Estado de Puebla, recientemente promulgada, no incluya ninguna referencia a estos Consejos Técnicos de la Educación.

funciones y atribuciones, además de la proliferación de ejercicios diferentes de planeación, se producen duplicaciones, empalmes y, definitivamente, tensiones.

El reposicionamiento sindical y la participación social en la educación

En medio de un nuevo clima político, tanto en el ámbito federal como en el estatal, el SNTE en Puebla ha variado su posición efectiva respecto de la participación social en la educación, reforzando su discurso acerca de un proyecto sindical modernizador enarbolado desde la asunción de Elba Esther Gordillo como Secretaria General en 1989. Este *nuevo sindicato*, que se declara preocupado tanto por la defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la educación, como por la elevación de la calidad de la educación —su materia de trabajo—, parte en sus nuevos planteamientos de una autocrítica respecto a actuaciones anteriores²⁴³ y de un reconocimiento de su carencia de aceptación social, incluso por parte de sus agremiados. Por eso, la apuesta es por un reposicionamiento del sindicato frente a los maestros y frente a la sociedad en general, para lo cual asumir la participación social en la educación es una estrategia importante:

...el éxito de este sindicato va a estar en cómo lo reposicionamos al interior, frente a nuestros maestros, y cómo lo reposicionamos al exterior, con la sociedad, pero con cuestiones viables: ofertar cosas que beneficien a la comunidad escolar; cosas que beneficien a la comunidad de maestros, y también cosas que beneficien a la sociedad en sí, como conjunto (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Se postula, pues, superar la actitud gremialista y asumir plenamente la corresponsabilidad por la educación, a partir de un liderazgo sindical profesionalizado, con una formación tanto académica como político-sindical que le permita conocer a fondo su materia de trabajo y que lo induzca a desarrollar su función con un

²⁴³ Por ejemplo, la defensa a ultranza de los trabajadores de la educación, independientemente de los causales de sanción en que hubieran incurrido. Ahora incluso se plantea la modificación del artículo de la LGE que se refiere a esta cuestión, de modo que el sindicato defienda los derechos de los trabajadores, pero, también, que se sancione a quien haya cometido una falta (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

importante sentido de responsabilidad social. De ahí es casi inmediata la asunción del discurso de la participación social:²⁴⁴

...consideramos que el sindicato tiene mucho que aportar como tal a los consejos, a la participación social en general, porque pues es también a partir de nuestro perfil de trabajadores, de manera individual como de manera grupal, como sindicato, que podemos reclamar un lugar en la sociedad, ganarnos ese lugar. Porque, bueno, hay que reconocer que es en parte nuestra responsabilidad el deterioro que ha tenido la imagen del maestro en sus comunidades. Entonces, me parece que son varias cuestiones: recobrar el liderazgo, ser un organismo que se involucre en los problemas de las sociedades, que pueda ser vanguardia, más allá de los reclamos sindicales. Pero también queremos, digamos, a la inversa, que la sociedad en general se involucre en las cuestiones educativas, crear un conjunto interrelacionado que camine en pro de la calidad de la educación. Y, bueno, ahora el sindicato retoma esta tarea, la retoma de una manera protagónica.

...se ha entendido que en este asunto de la participación social nosotros somos un pilar muy importante, como gente que es capaz, de manera individual y de manera grupal, de proponer rumbos. Entendemos, a través de un concepto como éste de la participación social, que no somos los únicos, que tenemos que hacer participar a la sociedad, pero tenemos que insertarnos en nuestras comunidades para ganarnos el liderazgo y de esa manera poder tender un puente de la escuela a la comunidad y de la comunidad a la escuela, no tanto como entes distintos y separados, sino en un solo proyecto (NIVA-Profra. Irene Arco, Sección 23 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

En consecuencia con esta nueva disposición, y ajustándose a los nuevos tiempos de los sistemas educativos nacional y estatales, el SNTE a nivel nacional promovió, como hemos anotado antes, en diciembre de 2000, una nueva estructura sindical que adoptó coordinaciones regionales tanto en el CEN como en los CES. Del mismo modo, se creó una Secretaría de Participación Social en el CEN y una Secretaría de Participación Social en cada uno de los CES, a partir de su renovación (en Puebla, en 2001). Sin embargo, esta nueva estructura no ha quedado plasmada aún en los documentos normativos del sindicato. El Congreso para la Reforma Estatutaria no se ha llevado a cabo después que fue pospuesta su realización, programada para diciembre de 2002. Por tanto, las funciones y tareas de esta secretaría no se encuentran todavía delimitadas; no obstante, desde aquel momento se empezó a trabajar en motivar a los maestros para su participación en los CPSE. Esta nueva cartera, cuyo reconocimiento ha sido difícil de lograr incluso al interior de los mismos CES, trabaja en coordinación con otras instancias sindicales, como son el Grupo

²⁴⁴ Se retoma también el paradigma de la gestión escolar basada en la autonomía de la escuela.

Técnico-pedagógico y el Instituto de Estudios Sindicales de América (IESA), a partir del concepto de educación permanente —y a través de diferentes agentes educativos— que fuera el núcleo del proyecto educativo plasmado en el PEP, documento base de la política educativa poblana durante la gestión de Manuel Bartlett:

...la idea es promover entre nuestros compañeros, en sus centros de trabajo, actividades tendientes a participar en la solución de problemas que tienen que ver con la educación, que rebasan el ámbito escolar, pero finalmente tienen que ver con la educación, porque nosotros reconocemos que el quehacer educativo no se restringe a la escuela, está más allá (NIVA-Profr. Irene Arco, Sección 23 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

El sindicato magisterial empieza a adoptar una actitud diferente y a emprender acciones concretas a favor de la participación social, tratando de disipar la resistencia magisterial:

...los maestros tenemos que crear mayor conciencia. Y eso nos corresponde al sindicato: quitar esos tabúes que se tienen. Decir: 'Bueno, no tiene por qué atentar contra nosotros'. No se debe tener temor a que una escuela se abra a la comunidad, a que hoy la sociedad, los padres, sepan qué es lo que está haciendo la escuela. No tiene por qué ocultarse cuáles son los programas, para qué se pide un peso, para qué se piden los diez pesos, o para qué se lleva al alumno a un paseo turístico. El padre debe estar involucrado en eso; que lo que se refiere a lo laboral directamente corresponde a otras instancias. Pero en todo aquello que esté encaminado a la educación, todo aquello que mejore el servicio educativo, creo que los padres deben estar ahí. ¿Y quién debe tener el liderazgo inicial? El maestro, no hay de otra (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Haciendo suyo también el discurso de la corresponsabilidad social por la educación, el SNTE llama a evitar confrontaciones y a entablar un diálogo constante con la SEP:

...falta que hoy sindicato y secretaria nos podamos sentar y decir: '¿Cómo le entramos juntos?' Porque si no lo hacemos de manera compartida, difícilmente va a operar, porque de otro modo nosotros lo sentimos como una carga más, como una agresión más al derecho laboral del compañero. [...] Hoy se debe entender que no debe haber confrontación para la resolución de los problemas, sino que hoy debe ser el diálogo, el consenso, el debate, lo que nos debe permitir buscar canales de resolución a las problemáticas que tengamos los maestros, que tenga la sociedad, que tengan las escuelas. Yo diría que entonces debe de crearse una cultura de corresponsabilidad, tanto de la organización sindical como de la autoridad (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Como líneas programáticas específicas para impulsar desde su ámbito la participación social en la educación, el SNTE se ha propuesto mejorar el desempeño laboral de los maestros capacitándolos en su conocimiento acerca de la gestión escolar, la planeación estratégica y el desarrollo humano, e imbuyéndolos de un sentido de responsabilidad social; profesionalizar el liderazgo sindical, fortaleciendo los cuadros existentes y detectando nuevos cuadros, con una visión que rebase lo *gremial*; y, finalmente, impulsar una estrategia de *gestión social*, a partir de la cual se asesore y capacite a las asociaciones de padres y a los CPSE para desarrollar sus proyectos, incluyendo la captación de recursos (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).²⁴⁵

De este modo, sin abandonar el discurso de la defensa de la educación pública, laica y gratuita que le dio razón de ser, el SNTE se ha decidido a apoyar las estrategias de cofinanciamiento de la educación, abandonando el paternalismo estatal ("uno de los grandes males que hemos tenido como país"), pero con una posición crítica hacia las políticas neoliberales que "colocan a la educación en un sistema de mercado, en un mundo de inversión-resultados, que deja al margen a millones de niños con capacidades diferentes" (NIVA-Profra. Irene Arco, Sección 23 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Reposicionarse ante la sociedad, asumiendo y promoviendo la política de participación social en la educación, representa actualmente, para el sindicato magisterial, la vía para su subsistencia:

...si yo quiero que siga perdurando ese sindicato como organización, debo seguir defendiendo la escuela pública, pero una escuela pública con una educación de calidad (NIVA-Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social del CES de la Sección 51 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

²⁴⁵ En su plan de trabajo específico, en lo que corresponde a la Sección 51, el SNTE se planteó acciones en distintos tiempos: en lo inmediato, identificar a los miembros de los diferentes CPSE y promover la integración de los Consejos faltantes; a corto plazo, establecer reuniones de trabajo con los distintos CPSE, incluido el Consejo Estatal, y emprender una labor de conocimiento de la normatividad vigente y de su aplicación, así como de los planes y programas de estudio (no se especifica si sólo de la educación básica); a mediano plazo, elaborar un diagnóstico de la realidad educativa de la entidad y poner en marcha un programa de divulgación y difusión, que incluya giras de trabajo encabezadas por la secretaria general de la sección; y, finalmente, a largo plazo, elaborar una *radiografía social* del estado de Puebla, así como una propuesta para fortalecer el trabajo de los CPSE, a ser presentada al CEN del SNTE, al Consejo Estatal de Participación Social, al Conapase y a las autoridades educativas estatales (SNTE. CES Secc. 51, 2001: 6-10).

Definitivamente la educación pública y gratuita es una de las banderas más importantes del sindicato, porque es parte de nuestra visión, pero también porque de esto depende nuestra subsistencia. El sindicato está justificado a partir de un proyecto educativo laico, gratuito y público. [...] Tenemos que retomar el liderazgo, ganarnos un lugar en la sociedad [...] Yo le decía que corremos prácticamente un grave riesgo de desaparecer como sindicato. Nos hemos dado cuenta de la política del gobierno hacia algunas instituciones que han sido pilares para la vida nacional, por ejemplo, la seguridad social, la salud. La actitud ha sido en principio una actitud de autocritica entre comillas que finalmente se convierte en una farsa autodestructiva por parte del propio gobierno, que genera que se deteriore la imagen social y luego permite que se le aniquile con la justificación de la misma sociedad. Entonces, esta autocritica permite una serie de situaciones que ponen en riesgo realmente nuestro proyecto sindical, nuestro proyecto de partido, nuestro proyecto de nación (NIVA-Profra. Irene Arco, Sección 23 del SNTE; Puebla, Pue., 11 de octubre de 2002).

Así, pues, el SNTE, en este caso, en sus secciones en Puebla, ha sabido ajustarse —discursiva y organizativamente— a los cambios generados en la gestión institucional de la educación a partir de las políticas de desconcentración y participación social con que se llevó adelante la reestructuración del sistema educativo estatal. Pudo resistir una fuerte arremetida en contra de su poder político sindical echando mano tanto de sus recursos de presión como del control que aún mantiene sobre el aparato institucional de la educación (desde las áreas centrales hasta las áreas operativas), a pesar de las modificaciones administrativas que en él se produjeron. No obstante, tal recuperación no pudo revertir completamente los cambios, por lo que la formación de las CORDE significó el establecimiento de instancias que, a partir del paralelismo, le representan la pérdida del monopolio del control de la gestión institucional de la educación, abriéndose, aun cuando incipientemente, a nuevas fuerzas y actores.

Desconcentración y participación social en la educación: la experiencia de la Coordinación Regional de Desarrollo Educativo Acatlán (Puebla)

La diversidad regional es uno de los rasgos característicos de la realidad nacional que se reproduce y multiplica en la realidad de cada entidad federativa, sobre todo en un estado con las peculiaridades geográficas, sociales y culturales de Puebla.²⁴⁶ Es por ello que recurrimos al estudio de caso para conocer más de cerca, a escala municipal y escolar, el desarrollo de las dinámicas sociales y políticas generadas a partir de la implementación de las políticas de desconcentración y participación social en la educación en el Estado de Puebla. La observación se realizó en la Región de Desarrollo Educativo Acatlán a sugerencia del Secretario Técnico del Consejo Estatal de Participación Social, Profr. César Luna y Solano, a quien se consultó acerca de la región y municipios que tuvieran mejores resultados ante la implementación de tales políticas, principalmente en lo que se refiere a los Consejos de Participación Social.

Iniciamos el capítulo con una breve caracterización sociodemográfica de la Región Mixteca, región *natural* en que se localiza la Región de Desarrollo Educativo Acatlán, y, en particular, de los municipios en los que se realizó el trabajo de campo. Proseguimos con una caracterización general de la CORDE y sus atribuciones en materia de promoción de la participación, para entrar en seguida a la consideración del desarrollo de los Consejos de Participación Social escolares y municipales a través de testimonios que nos hablan de la forma en que contextos políticos y sociales particulares remodelan y resignifican la política propuesta.

²⁴⁶ Esta diversidad tiene manifestación también en el terreno educativo, siendo una de las expresiones de la desigualdad y la inequidad regionales, tal cual puede ser ilustrado aun con un solo indicador: mientras que el estado de Puebla ocupa el sexto lugar en analfabetismo en escala nacional con un 14.3% (siendo la media nacional de 10%), cinco de sus siete regiones socioeconómicas (en particular, 198 de sus 217 municipios) supera el 20% de la población (SEP Puebla, 2000: 14; Bartlett, 1998: 301).

La Mixteca poblana

El territorio del Estado de Puebla comprende tres regiones naturales: la Sierra Norte, los Valles y Llanuras del Centro, y la Sierra Sur (conocida también como Sierra Mixteca o Mixteca poblana), las cuales, a su vez, pueden ser subdivididas en ocho microrregiones naturales. Por su parte, el gobierno del Estado, bajo criterios administrativos, ha dividido el espacio poblano en siete regiones socioeconómicas (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 55).²⁴⁷ Ninguna de estas divisiones coincide con la regionalización para el desarrollo educativo establecida por la SEP Puebla, sin embargo, aprovecharemos la literatura que sobre el desarrollo regional se ha producido para caracterizar brevemente a la región objeto de nuestro estudio, enclavada en la región Mixteca.

La Mixteca poblana se localiza al sur del Estado de Puebla, en el límite con los Estados de Oaxaca y Guerrero.²⁴⁸ Su territorio está constituido por una serie de valles y elevaciones orográficas que contribuyen, con las limitaciones del suelo y del agua, a la dispersión de la población (Fuentes, 1998: 45).

De acuerdo con información del INEGI (para 1995), se trata de la región menos poblada y con menor densidad de población en el estado,²⁴⁹ en tanto su tasa de crecimiento anual (de 1.18 en el periodo 1980-1990, y de 1.46 en el periodo 1990-1995) es también baja (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 61).²⁵⁰ Para ese mismo año, casi la totalidad de sus localidades (98%) eran rurales y concentraban a una mayoría relativa (47%) de la población, en tanto un 14% de ella habitaba en localidades mixtas y el 39% restante, en localidades urbanas (*ibidem*: 66-67).

²⁴⁷ Existe también una regionalización por distritos (8) de desarrollo rural, así como la distribución política para la diputación federal (15 distritos) y para la diputación local (26) (Sistema Estatal de Información, 2000).

²⁴⁸ No existe acuerdo unánime en su demarcación y en el número de municipios que la integran; éste varía entre 40 y 47 según se excluya o no a algunos municipios (como Izúcar de Matamoros, Tehuacán y otros), que contrastan con las características de la región (Fuentes, 1998: 45). La superficie promedio de los municipios de esta región es mayor al promedio estatal, lo que puede explicarse por las diferencias edafológicas y la calidad de los recursos naturales (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 60).

²⁴⁹ Para ese año, habitaban en ella 12 de cada 100 pobladores del estado (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 61).

²⁵⁰ Otro dato que puede ser relevante es que la Sierra Mixteca es la región que menos indígenas agrupa en el ámbito estatal (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 89).

La Mixteca es la región con menos recursos naturales de la entidad:²⁵¹ presenta las condiciones más desfavorables para el desarrollo de la actividad agrícola (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 73);²⁵² sus 300 mil hectáreas ganaderas son aprovechadas por ganado menor y la mayor parte de la superficie forestal no es maderable (Fuentes, 1998: 48).

Se trata, pues, de un medio natural hostil, cuyos aspectos climáticos determinan su aridez y, consecuentemente, ocasionan que las actividades económicas que ahí se desarrollan sean predominantemente de subsistencia.²⁵³ Además, diversos factores (la erosión y deterioro del suelo agrícola, insuficiente ya para las actividades agropecuarias; el encarecimiento de los insumos, la irregularidad de las lluvias, la inseguridad en las cosechas, el endeudamiento, la reducción del margen de recuperación de inversiones, el aumento de la presión demográfica sobre la tierra laborable) han hecho que ciclo a ciclo haya ido disminuyendo la producción agrícola tradicional, obligando al campesino a abandonarla o a combinarla con otras actividades (Fuentes, 1998: 50).²⁵⁴ A esto se suma una serie de problemas en torno a la salubridad,²⁵⁵ nutrición, educación, dotación de servicios y subempleo, conformando un problemática que tiende a desarraigar al campesino y no pocas veces al habitante de medios urbanos.²⁵⁶

²⁵¹ Aunque no la de mayores carencias sociales (ésta es la región de la Sierra Norte) (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 57). Para 1990, la Sierra Norte concentró las dos terceras partes de los municipios del estado con muy alta marginalidad. En la Sierra Mixteca se encontraron 31 municipios de alta marginalidad; 14 con media y 2 con baja marginalidad (no hay municipios con muy alta marginalidad ni con muy baja marginalidad) (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 88).

²⁵² No obstante, se produce ahí una variedad de productos (cacahuete, elote, maíz, frijol, trigo, sorgo, cebolla, jitomate, alfalfa, caña de azúcar y aguacate).

²⁵³ La región Mixteca tiene el más bajo nivel de producción agrícola por habitante en el estado, la menor participación relativa en el valor de la producción ganadera y el menor número de establecimientos comerciales; además, apenas genera el 6% de la producción manufacturera bruta del estado (la actividad industrial se concentra abrumadoramente en la región central, con un 92% de la producción bruta del estado) (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 74-78).

²⁵⁴ Según un cálculo con base en los datos de INEGI para 1990, de la población ocupada en la región, un 38% laboraba en el sector primario, 33% en el sector terciario y 29% en el sector secundario (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 69).

²⁵⁵ En 1995 era la región con el menor número de médicos, contando con uno de ellos por cada 1,270 habitantes (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 84).

²⁵⁶ La marginalidad, por ejemplo, "es generalizada en el medio rural de la Mixteca por su nivel de dispersión y menor ocupación. Sin embargo, los centros urbanos también padecen de marginación social, pero ésta no sobresale en las cifras..." (Gutiérrez y Rodríguez, 1998: 91).

Es ésta, luego, una zona de expulsión de fuerza de trabajo, con una migración importante hacia los Estados Unidos de América.²⁵⁷ El impacto de este fenómeno en la estructura demográfica de los municipios se observa claramente en sus pirámides de población: a partir de los 15 años, dichas pirámides se estrechan, acusando la emigración, sobre todo, de hombres en edad productiva, lo que produce una asimetría por sexo en la pirámide poblacional.²⁵⁸ Por ello, algunas comunidades se distinguen por la presencia predominante de niños, mujeres y ancianos, quedando las labores del campo a cargo de las mujeres (Fuentes, 1998: 50).

La suerte de los migrantes de la región no es, sin embargo, muy diferente. Actualmente,

...la gran mayoría de los jornaleros agrícolas procedentes de la Mixteca poblana son trabajadores de ínfimos recursos que se emplean por un lapso determinado, por tarea o destajo, y que no disfrutan de seguridad en el trabajo ni de remuneraciones seguras. Muchos de ellos son trabajadores migratorios, de los llamados 'golondrinos' (Fuentes, 1998: 51).

No obstante, los recursos económicos que de ellos se reciben en la región han permitido que ésta conserve cierto dinamismo. Algunos, sobre todo los primeros en migrar, han alcanzado un importante nivel de ingresos y han impulsado la formación de organizaciones de migrantes para darse apoyo entre ellos, porque ellos mismos refieren que las condiciones ya no son propicias para encontrar una mejor expectativa de vida traspasando la frontera.

Los municipios del estudio

Los municipios considerados fueron los siguientes: Acatlán de Osorio, Chinantla y Piaxtla (municipios colindantes y conurbados), Petlalcingo y Tulcingo de Valle, los cuales caracterizamos brevemente enseguida a partir de información de la base de datos del Centro de Desarrollo Municipal (Cedemun, 2002), de la Secretaría de Gobernación federal (ver los datos concentrados en las Tablas 5.1 y 5.2).

²⁵⁷ Según un estudio de la Universidad de Columbia (1998, apud Gil, 1999: 6) existen unos 400 mil poblanos de la mixteca radicando en Nueva York y Los Ángeles.

²⁵⁸ El grupo de 0 a 4 años es también menor a los dos grupos quinquenales siguientes, debido a que la mortalidad infantil es todavía alta (principalmente, por enfermedades infectocontagiosas) (Fuentes, 1998: 50).

TABLA 5.1
INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO

Municipio	Acatlán	Chinantla	Petlalcingo	Piaxtla	Tulcingo	Estatad	Nacional
Partido del titular del Poder Ejecutivo	PAN	PAN	PRI	PRD	PRI	PRI	PAN
Población (2000)	34,765	2,810	9,680	5,948	11,025	5,076,686	97,483,412
Población de la cabecera municipal (porcentaje respecto al municipio, 1995)	44%	55%	28%	28%	51%	-	-
Número de localidades	79	12	26	22	29	6,556	199,391
Porcentaje de residentes en localidades de 2,500 habitantes y más (urbanas)	51%	0%	28%	0%	47%	32%	25%
Localidades con menos de 100 habitantes	62%	58%	42%	55%	69%	54%	74%
Tasa de crecimiento 1980-1990 1990-1995 1995-2000	0.66% 1.95% 1.78%	-4.25% -1.04% 3.58%	3.49 -0.34 0.76	-1.15% -3.04% 2.32%	1.40% -0.32% 4.83%	2.2% 2.1% (1990- 2000)	1.85% (1990- 2000)
Porcentaje de población masculina y femenina (2000)	H: 46% M: 54%	H: 46% M: 54%	H: 47% M: 53%	H: 48% M: 52%	H: 47% M: 53%	H: 48% M: 52%	H: 49% M: 51%
Tasa de ocupación	99.43%	99.31%	99.51	97.72%	98.62%	98.94%	98.36%
PEA ocupada en el sector primario secundario terciario	21% 23% 52%	31% 21% 43%	41% 33% 22%	40% 21% 35%	23% 28% 45%	28% 29% 41%	18% 27% 55%
Población ocupada con ingresos menores a 2 salarios mínimos	61%	74%	82%	77%	67%	33.2%	55%
Índice de marginación 1990 1995 2000	media media media	media media alta	alta media alta	media media alta	alta media alta	muy alta alta	-
Ocupantes en viviendas sin drenaje sin energía eléctrica sin agua entubada	24% 5% 23%	32% 5% 18%	33% 6% 14%	23% 5% 26%	32% 4% 35%	34% 1% 23%	22% 5% 16%
Población de 5 años y más residente en otra entidad o país en 1995	4%	5%	3%	6%	7%	3%	4%

Fuente: Elaboración propia con base en Cedemun (2002) e INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*.

TABLA 5.2
DATOS DEL SECTOR EDUCATIVO DE LOS MUNICIPIOS EN ESTUDIO, 2000

Municipio	Acatlán	Chinantla	Petalcingo	Piaxtla	Tulcingo	Estatal	Nacional
Población de 6 a 14 años (en edad escolar)	8,065	542	2,378	1,240	2,658	1,098,959	19,700,930
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	724 9%	60 11%	232 10%	161 13%	490 18%	10%	8%
Población de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir	927 11%	58 11%	392 16%	175 14%	363 14%	15%	12%
Grado promedio de escolaridad	6.29	4.36	4.27	4.32	3.96	6.9	7.6
Población de 15 años y más analfabetas	17%	26%	28%	25%	28%	15%	9%
Población de 15 años y más sin primaria completa	40%	55%	56%	57%	58%	35%	28%

Fuente: Elaboración propia con base en Cedemun (2002) e INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*.

Acatlán de Osorio

Es el municipio sede de la CORDE. Gran parte de su población (de casi 35 mil habitantes) se concentra en la cabecera municipal, que conforma así una ciudad media. Sin embargo, tiene un número alto de localidades (79), buena parte de ellas con menos de 100 habitantes; es además, un municipio que sigue creciendo a un ritmo regular (1.9% en la última década). Un poco más de la mitad de la población del municipio se dedica a actividades del sector terciario, mientras el resto se divide casi por partes iguales entre el sector primario y el secundario.²⁵⁹ Se trata de un municipio considerado como de marginación media (entre otros indicadores, una cuarta parte de la población ocupa viviendas que carecen de drenaje y de excusado). Actualmente se encuentra gobernado por el PAN.

Chinantla

Panista también, es un pequeño municipio de algo menos de 3 mil habitantes, la mayoría concentrados en la cabecera municipal. Ninguna de sus localidades (12), como tampoco la misma cabecera, alcanzan más de 2,500 habitantes. Después de un largo periodo de decrecimiento poblacional, en el quinquenio 1995-2000 el municipio ha crecido a un ritmo importante (3.58%). La PEA se concentra en primer lugar en las actividades terciarias, en seguida en las primarias y finalmente en las actividades del sector secundario. Tres cuartas partes de la población ocupada percibe ingresos menores a dos salarios mínimos. En 1990 y 1995 se le señaló como un municipio de marginación media, pero el índice de 2000 de CONAPO lo reubicó como un municipio de marginación alta (un tercio de la población no cuenta con drenaje ni excusado).

Petlalcingo

Es un municipio priísta, cercano a los 10 mil habitantes, pero con muy escaso crecimiento poblacional (0.2% en la década 1990-2000). La población del municipio vive más bien dispersa en sus 26 localidades y se dedica predominantemente (en un 41%) a actividades primarias. Actualmente se le considera un municipio con grado de

²⁵⁹ En los cinco municipios considerados el INEGI reporta tasas de ocupación entre 97% y 99%.

marginación alto (cuatro quintas partes de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos; un tercio de la población no tiene los servicios de drenaje y excusado).

Piaxtla

Es uno de los 20 municipios con ayuntamiento perredista que existen actualmente en el estado; su población (de casi seis mil habitantes) se distribuye entre sus 22 localidades, ninguna con más de 2,500 habitantes y la mitad con menos de 100 habitantes. Las últimas dos décadas han sido para Piaxtla décadas de decrecimiento poblacional —aun cuando el último quinquenio ha sido de crecimiento—, principalmente por la importante emigración que aquí se origina. Una mayoría relativa de la población (40%) se dedica a las actividades primarias y, en segundo lugar (35%) a las actividades terciarias. El municipio se considera actualmente como de marginación alta (tres cuartas partes de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos; una cuarta parte carece de drenaje y excusado, en tanto una proporción similar carece de agua potable).

Tulcingo de Valle

Es también un municipio priísta. Su población, de 11 mil habitantes, se distribuye casi a partes iguales entre la concentrada en la cabecera municipal, por un lado, y la dispersa entre sus 29 localidades, una buena parte de ellas, con menos de 100 habitantes. Tulcingo ha sido por muchos años un municipio expulsor de población migrante, sin embargo, en el último lustro registrado por el censo se ha apreciado un notable crecimiento demográfico, sobre todo en su cabecera municipal. A ello corresponde que la mayoría relativa de la población se dedique a actividades del sector terciario (45%) y en segundo lugar (28%), del sector secundario. Se le considera un municipio de marginación alta (un tercio de la población carece de drenaje y de excusado; otro tanto —que puede no ser excluyente— carece de agua entubada en sus viviendas).

La Coordinación Regional de Desarrollo Educativo Acatlán

La Región de Desarrollo Educativo Acatlán se localiza al sur del estado de Puebla, en la parte sur de la Región (natural) Mixteca (ver Figura A.4.3 en el Anexo 4). La integran 21 municipios (con 296 comunidades) que ocupan los territorios del Valle y de la Sierra de Acatlán (ver Figura 5.1 y 5.2), algunos de ellos colindantes con el Estado de Oaxaca y/o el Estado de Guerrero. Esta delimitación y la consiguiente instalación de la Coordinación Regional de Desarrollo Educativo VIII Acatlán se dieron en 1993.

Se trata, pues, de municipios pobres en los que predomina la producción agropecuaria de autoconsumo, y cuyas economías se nutren con las remesas de los migrantes (Gil, 2000: 3). La latente emigración de los hijos hace que los padres no cifren sus expectativas de movilidad social a partir de la escolaridad, por lo que, de acuerdo a las autoridades educativas, no les brindan el apoyo requerido.²⁶⁰ Esta misma situación desmotiva al personal docente y afecta su labor (Gil, 1999: 6), por lo que, a pesar de lo antes dicho, la elevación de la calidad de la educación es una demanda que frecuentemente se hace escuchar por parte de los padres de familia.²⁶¹

En la CORDE Acatlán laboran, en total, 55 empleados (30 docentes y 25 administrativos) divididos prácticamente al 50% en cuanto al origen presupuestal de su plaza: 27 trabajadores son de origen estatal (generalmente, del personal administrativo, de reciente ingreso), mientras 28 son de origen federal (en su mayor parte, adscritos al área de desarrollo educativo, y con mayor antigüedad); de los 55, sólo siete tienen plaza de confianza (SEP. Dirección General Administrativa, 2002).

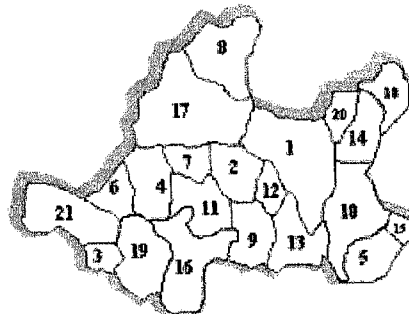
²⁶⁰ Un reflejo de ello es el que, en la década de los noventa, la región haya sufrido un descenso en la matrícula escolar de alrededor del 23% (Gil, 1999: 6).

²⁶¹ Así se expresa en los Proyectos de Desarrollo Educativo que se han elaborado a partir de los Consejos Municipales de Participación Social.

FIGURA 5.1

REGIÓN DE DESARROLLO EDUCATIVO ACATLÁN. DIVISIÓN MUNICIPAL

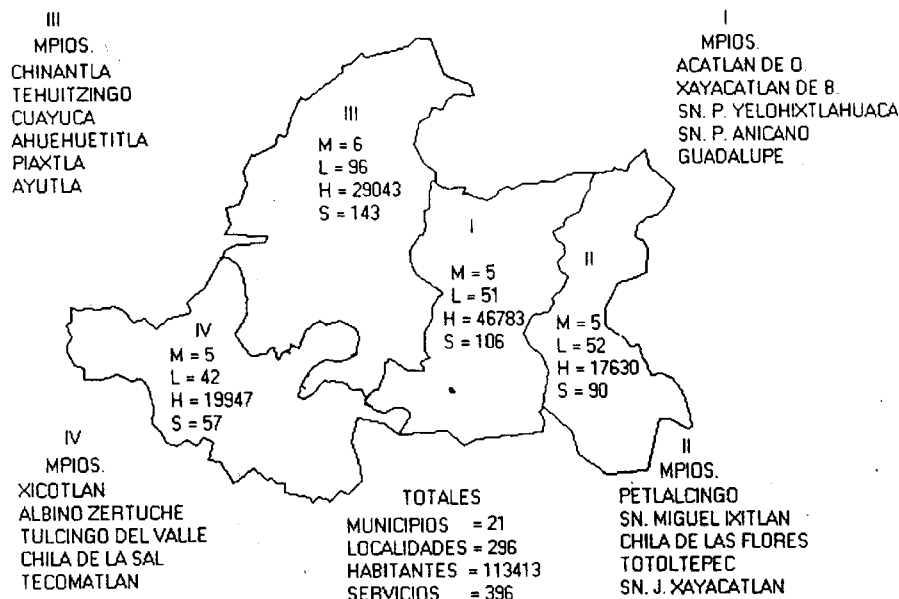
N.P.	MUNICIPIO	No. DE MPIO.
1	Acatlán de Osorio	003
2	Ahuehuetlilla	009
3	Albino Zertuche	011
4	Axutla	024
5	Chila	055
6	Chila de la Sal	056
7	Chinantla	059
8	Cuayuca de Andrade	042
9	Guadalupe	066
10	Petitcingo	112
11	Plantla	113
12	Sn. Pablo Anicano	139
13	Sn. Pedro Yeloidlahuaca	141
14	Sn. Jerónimo Xavacatlán	127
15	Sn. Miguel Ixtlán	135
16	Tecomatlán	155
17	Tehuizingo	157
18	Totoltepec de Guerrero	190
19	Tulcingo de Valle	191
20	Xayacatlán de Bravo	196
21	Xicotlán	199



Fuente: SEP Puebla (s/f: 13).

FIGURA 5.2

REGIÓN DE DESARROLLO EDUCATIVO ACATLÁN. SUBDIVISIÓN REGIONAL



Fuente: Gobierno del Estado de Puebla, SEP, s.p.i. (1993?).

El personal operativo de la Unidad Técnica de Desarrollo Educativo —clave para la puesta en marcha del proyecto encomendado a las CORDE— está formado por un cuerpo de 10 asesores técnicos —inicialmente denominados *coordinadores de campo*—,²⁶² todos ellos como parte del personal de base con plaza federalizada, en su mayoría hombres (7 de los 10), con edades que varían entre los 26 y los 51 años. La mitad de ellos tiene estudios de Normal Básica, mientras que otros tres, estudios de Normal Superior, y dos más, estudios en la UPN (SEP. Dirección General Administrativa, 2002).

Entre sus responsabilidades se encuentra el apoyar en la promoción, coordinación y asesoría en la integración y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación; promover la planeación, realización y evaluación de acciones por parte de los Consejos de participación social en la educación en el ámbito municipal y escolar; brindar asesoría a municipios, juntas auxiliares, comunidades, escuelas y supervisores, en lo referente a la participación social en la educación; concertar con las dependencias municipales y educativas para que participen en el desarrollo educativo; elaborar proyectos y desarrollar programas regionales; apoyar la difusión y realización de programas de carácter educativo de otras instituciones (salud, ecología, asistencia social); y aplicar y evaluar los programas de desarrollo educativo establecidos en la región (SEP Puebla, 2000d: 86-87).

El asesor técnico en desarrollo educativo es, pues, la figura central en esta nueva trama institucional que buscaba propiciar el establecimiento de nuevos vínculos entre los actores ligados al campo educativo. A él corresponde desempeñarse como intermediario entre las autoridades políticas, las autoridades educativas, los maestros y directivos, y los padres de familia y comunidad en general, promoviendo la realización de proyectos educativos en los que todos estén involucrados. Se trata así de una función para cuyo ejercicio se requieren amplias capacidades y habilidades (de convocar, organizar, concertar, etcétera) pero que no se desenvuelve en las mejores condiciones:

²⁶² El perfil del puesto indica que los asesores técnicos pueden ser personal de base o confianza, y deben tener, como requisito, una licenciatura en Educación y tres años de experiencia directiva o docente como mínimo, lo cual los liga con el sindicato (SEP Puebla, 2000d: 86-89).

Es muy bonita la experiencia porque nos podemos desplazar a todos los lugares de nuestro municipio, a todas las comunidades. Algunas comunidades ni las conocíamos, las llegamos a conocer, a tener contacto directo con la gente, con las autoridades, cuando antes no era así. [...] Ahora conocemos nueva gente, nos proyectamos, pero a veces lo hacemos a costa de nuestro presupuesto personal. No tenemos un presupuesto asignado para recorrer las localidades. Nos dicen: '¿Sabes qué? Tú vas a ir a la comunidad de San Miguel Ixitlán y no tienes viáticos'. Si nos dan, nos dan un apoyo, pero es mínimo..A veces nos exigen más de lo que nos dan. Es muy bonito, y, a veces, porque nos gusta, pues lo hacemos. Ponemos hasta de nuestro dinero. Ha llegado el momento en que nos exigen mucho y no tenemos recursos, y les decimos: '¿Sabé qué? Ubíqueme ya'. Te dicen: 'No, mire...'. [...] A veces ésa es la satisfacción que uno tiene, que nos conocen en algunas escuelas que les hemos llevado algunos proyectos, alguna asesoría para algunos proyectos, pero si, siempre nos hemos quejado de lo económico, que siempre ha sido el obstáculo más grande. Porque a veces no tenemos ni para ir a algún lado y pues a veces no se cumple porque no hay... estamos a finales de la quincena y ya no podemos cumplir con todo (NIVA-Prof. Gabriel de Jesús Márquez, asesor técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

No obstante, desempeñar el cargo de asesor técnico representa para los maestros que dejan la docencia una posibilidad más de ascenso en su carrera profesional,²⁶³ pero sobre todo, en su carrera política. Es común que los asesores técnicos de la CORDE ocupen simultáneamente cargos en los ayuntamientos de sus municipios (síndico, regidor, contralor, etcétera).²⁶⁴

Los Consejos Escolares de Participación Social: la simulación entre dos líneas de autoridad

En esta región, los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) tienen, en la mayoría de los casos, una existencia sólo formal —en otros, ni siquiera eso—.²⁶⁵ Es decir, por lo general, los directores de las escuelas reciben los formatos que envía la

²⁶³ Aun cuando con ello renuncian a la carrera magisterial, escalafón horizontal creado a partir del ANMEB.

²⁶⁴ El ahora Subcoordinador de Desarrollo Educativo en Chinantla, por ejemplo, ha sido dirigente sindical y fue presidente municipal de esa demarcación entre 1993 y 1996.

²⁶⁵ Así lo expresa un director de escuela primaria: "No funcionamos con la participación social. Hemos cumplido en todo [con los formatos]. Se hacen proyectos de participación social, pero si se realiza uno de cinco, ya es mucho. Todo lo hace el comité de padres, pero de 50 integrantes, cinco son los que cumplen. No hay participación social, no puede haberla. Lo hacemos como requisito. Yo he sido representante sindical y mis compañeros hacen lo mismo [simular]. No sé por qué inventan, yo creo que para justificarse: 'Hay unión, todos trabajan' " (NIVA-Prof. Guillermo Cázarez, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

SEP Puebla para el acta de constitución del Consejo y el plan de trabajo del mismo para el ciclo escolar correspondiente, les dan contenido y piden su firma a aquellos cuyos nombres ahí aparecen (un representante sindical, un representante de la asociación de padres de familia, un representante de los alumnos, un representante de los exalumnos, representantes de los maestros y un miembro de alguna organización de la localidad) para hacer así su entrega oficial.²⁶⁶

En cuanto a la integración de estos consejos —formales o *rea/es*— la representatividad postulada está muy lejos de ser tal. Veamos caso por caso: en cuanto al representante sindical, éste tiene poco que ver con la burocracia sindical, ya que no es designado para ostentar tal representación por parte de la estructura de gobierno del sindicato, en cambio, sí, es elegido por el colectivo de los trabajadores (maestros y trabajadores de apoyo) para que funja como tal. Esto nos habla del muy escaso interés real que para las secciones del SNTE en Puebla ha tenido la participación social a través de los CEPS.

Como representante ante el CEPS por parte de la asociación de padres de familia se designa, automáticamente, al presidente de la Mesa Directiva de esta asociación (que en la región recibe el nombre de *Comité de Padres*), el cual generalmente es elegido al principio del año escolar en una asamblea de padres de familia convocada por el director de la escuela y que sólo se reúne ante esta convocatoria y no de manera autónoma, las más de las veces, como se ha hecho tradicionalmente en las escuelas del país, para tratar cuestiones de mejoría material del plantel.

Tanto el representante de los alumnos como el representante de los exalumnos es designado directamente por el director de la escuela, y suele tratarse de aquel estudiante que destaca por sus notas. Por parte de los maestros no hay representatividad alguna, ya que los maestros firman todos (además, recuérdese que en muchos casos las escuelas son de organización incompleta, por lo que sólo hay

²⁶⁶ Una situación similar acontece con los Consejos Técnicos. De acuerdo a los resultados de entrevistas y encuestas realizadas por la CORDE en 1997, en el 67% de los casos este Consejo está constituido como un requisito administrativo, debido a que se tiene que entregar su acta constitutiva al inspector. Los Consejos Técnicos han tenido un funcionamiento muy diverso: se omite o se desvía su actuar, atendiendo problemas diferentes a las actividades sustantivas de la vida escolar (Gil, 1999: 24).

uno, dos o tres maestros).²⁶⁷ Finalmente, suele ser muy raro que se incluya la firma de algún representante de organizaciones sociales.

De este modo, la configuración real de los CEPS, cuando se les intenta dar vida, se reduce al director, los maestros y algunos padres de familia, que como plan de trabajo se trazan algunas mejoras a la infraestructura, al mobiliario o al equipamiento escolar. Esto, en la práctica, termina asimilando a los CEPS con los Comités de Padres. Además, dado que la población escolar es escasa y ha tendido a reducirse —entre otros factores, debido a la migración—, los padres de familia son pocos también —y todavía menos que los alumnos, si consideramos que suelen tener más de un hijo en la misma escuela—, por lo que aquellos que aparecen como integrantes de la asociación de padres aparecen también como integrantes del CEPS y de otros comités que se forman en las escuelas, como el Comité de Emergencia y Seguridad Escolar.²⁶⁸

Así, ya sea a través del Comité de Padres o del CEPS (que aquí prácticamente vienen a ser lo mismo), algunos padres de familia cooperan con las labores de la escuela (por ejemplo, participando en faenas de limpieza, transportando el material para las exposiciones escolares) u organizan la recaudación de fondos para la mejora material de la misma (a través de rifas, kermesses, etcétera). Por su parte, el compromiso de maestros y directivos no parece ser mayor; de acuerdo al testimonio de algunos asesores técnicos, aquéllos —aunque no en todos los casos— se resisten a impulsar los proyectos de participación ya no tanto por el temor a la fiscalización que existía antes, sino por representar una carga mayor de trabajo y porque no están dispuestos al contacto directo con los padres.

Por su parte, la apreciación de los directores respecto a la participación de los padres es disímil y va desde el reconocimiento de su participación, escasa o no, hasta la total negación de ésta:

²⁶⁷ Un 48% de los docentes de la región trabajan con grupos multigrado (Gil, 1999: 25-26).

²⁶⁸ En la escuela se deben realizar también diferentes ejercicios de planeación: uno es el *Proyecto anual de trabajo*, que realiza el personal docente y directivo de la institución, y otro es el *Proyecto de Participación Social*, que se elabora en el seno del CMPS. También, como parte del Proyecto de gestión escolar, las escuelas participantes elaboran un *Proyecto escolar*, dirigido a la solución o mejoramiento de algún aspecto técnico-pedagógico. Es común que los maestros los confundan.

Aquí la gente, en el trabajo social, la colaboración, sí se presta, según la motives. Las personas asisten al trabajo de aquí de la escuela. Hace apenas dos semanas se pintó nuevamente la escuela. Se pintó por fuera, no teníamos mucha pintura. Pero la gente sí viene, vino la gente a pintar y a otros trabajos. Ahorita tenemos parado el trabajo de la barda que está por caer, pero como no hay apoyo por parte de la autoridad —ése es otro caso—... porque esa obra origina gasto, es una obra grande. La gente participa con la mano de obra, pero ya habiendo el material; así, no. Pero en otros programas que hay sí vimos su apoyo (NIVA-Profr. Tapia, director de la Escuela Primaria Federal "Prosperidad Campesina" en la localidad de Buenavista, Chinantla; Buenavista, Chinantla, Pue., 30 de octubre de 2002).

Aquí en la escuela, pues podríamos decir que hemos estado un poco abandonados, hay poca participación de los padres de familia, son pocos a los que les gusta participar. Regularmente usted los invita a una reunión y vienen un 50 o un 60% a la reunión, o si no, van llegando tarde, cuando casi ya se concluyó (NIVA-Profr. Jesús Vázquez López, director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo"; Chinantla, Pue., 18 de octubre de 2002).

Los padres no participan. Por ejemplo, vino un técnico para un proyecto sobre las plantas medicinales; no funcionó. Luego vino otro ingeniero a que siembren (rábano, cilantro), para que haya recursos, porque se habla de que no hay recursos aquí en la comunidad. Tampoco funciona, porque ellos no apoyan, ni los alumnos. Ellos nada más vienen a jugar. Los padres no tienen interés, porque hasta vino el ingeniero, les dijo, y ni hablan, ni dicen nada. Vino y les habló, pero no, no participan. Y luego dicen: 'No, ¿para qué vamos a mandar a nuestros hijos?' Y no quisieron: ni con faena, ni con labor, ni con cooperación económica (NIVA-directora con grupo de la Escuela Telesecundaria "Abraham Castellanos", localidad de Buenavista, Chinantla; Buenavista, Chinantla, Pue., 30 de octubre de 2002).

Incluso en escuelas que han logrado su inscripción en el programa "Escuelas de calidad" —uno de cuyos requisitos es la formación del CEPS y el desarrollo de un proyecto de participación social— se viven situaciones meramente formalizadas (simuladas):

La realidad es que no hay involucramiento. Están calendarizadas las reuniones, pero... Esta escuela entró al programa Escuelas de calidad. El proyecto fue cercar el perímetro de la escuela. La cooperación es de 40 pesos. [A los padres] se les hace mucho. Creen que sólo el comité debe resolver los problemas, y que no se les moleste a ellos. El trabajo es voluntario, yo lo menciono, pero no hay colaboración. Convoco para los sábados y generalmente asisten mujeres. Hay quienes no cumplen para nada. Les hablé de los 100 mil pesos [que, como máximo, el gobierno federal otorga a las escuelas seleccionadas], de que la autoridad da el doble de lo que consigamos; que los 40 pesos no alcanzaban. Pero dicen: '¿para qué vamos a dar si ya va a llegar dinero'. No hay conciencia. Comprendo, porque no hay fuentes de trabajo. [...] La escuela de calidad no funciona; se puede hacer el proyecto, pero los padres no vienen. El regidor de educación no viene a reunirse con los padres. En la escuela sólo se reúnen el director y el Comité de padres. Cuando lo de Escuela de calidad, presenté mi

programa solo, no me acompañó nadie. Cada quien por sus medios. Quien debe llevar la batuta [referencia al presidente municipal], pues no... (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Algunas diferencias observadas por los maestros y directores entrevistados acerca de la participación de los padres de familia son: 1. Es mayor la participación de las madres que la de los padres; 2. La participación de los padres es mayor en las escuelas de los niveles educativos más elementales (mayor en preescolar que en primaria, y mayor en primaria que en secundaria); y 3. Es mayor la participación de los padres en los medios urbanos (semiurbanos, en este caso) que en los rurales. Esta última diferencia los maestros la atribuyen tanto a la mejor situación económica, como al *nivel cultural* de los padres:

En Izúcar de Matamoros [una ciudad de importancia] las escuelas son más grandes; la gente aporta más. Además, hay más cultura. Por ejemplo: si necesito apoyo para el programa 'Quiérete, quíereme' [un programa de prevención de las adicciones], ahí encuentro médicos, psicólogos, que me apoyan. En cambio, en Chinantla, el programa lo llevo yo. Estamos en la revisión práctica de valores, pero no se pudo captar a todos los padres; incluso sólo realizamos ocho de las diez sesiones (NIVA-Profr. Estefanía Flores García, supervisora de la zona escolar 101 del nivel preescolar; Chinantla, Puebla, 29 de octubre de 2002).

Además, la migración actúa también en las zonas rurales como un factor que en algunos casos inhibe la colaboración con la escuela más allá de la aportación económica:

Aquí uno de los problemas es que hay mucho niño que está bajo la tutela del tío o de la abuelita, porque sus papás, sus familiares, están distantes. Y a veces el tío, el abuelito, se conforma con que el hijo, el sobrino o quien esté allá [en Estados Unidos], esté nada más mandando los dólares para darle lo indispensable al niño y no le interesa si el niño va a la escuela, y él tampoco viene. Entonces el niño no le exige, o le exige demasiado, el niño se queja, y entonces dicen: '¿Sabes qué? Ya no te voy a mandar [a la escuela]'. Y pues tienen que cuidar su economía... entonces, por eso es una de las pocas participaciones (NIVA-Profr. Jesús Vázquez López, director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo"; Chinantla, Pue., 18 de octubre de 2002).

El financiamiento de las actividades de los Comités de padres y, en su caso, de los CEPS, proviene directamente de las cuotas *voluntarias*²⁶⁹ de los padres (generalmente,

²⁶⁹ Voluntarias, de acuerdo a la ley de educación del estado, pero donde incluso se le incluye en el apartado de *obligaciones* de los padres, lo que en la práctica tiene todavía un carácter más coactivo.

una cantidad determinada que se fija en la asamblea de padres de familia de inicio de curso y a la que se suelen sumar otras cantidades extraordinarias a lo largo del ciclo escolar, según se presenten algunas necesidades). Con la promoción de la participación social en la educación y la difusión de los derechos de los padres y sus asociaciones, se ha operado una diferencia importante en el funcionamiento de éstas: ahora son ellas las que se hacen cargo del manejo de los fondos recaudados entre los mismos padres, a partir de las cuotas. Anteriormente los recursos eran manejados por los maestros, sin que hubiera una comprobación convincente de su aplicación, lo que generaba muy frecuentes dudas sobre su correcto ejercicio.

No obstante, estas recaudaciones suelen ser exiguas por lo mermado de las economías familiares. De ahí que sea frecuente escuchar las voces de los padres pidiendo que se reduzcan las cuotas. Como contraste, no es raro que las escuelas reciban la cooperación económica de algunos miembros de la comunidad que se encuentran fuera del país, como trabajadores o pequeños empresarios migrantes que han corrido con buena fortuna en los Estados Unidos de América.²⁷⁰

La administración de las aportaciones a las escuelas suele generar diversos problemas y descontentos:

Se ha desvirtuado mucho esto de las cooperaciones. Las autoridades les han robado. Han llegado y han presentado las obras como si se hubieran realizado con recursos del municipio y eso hace que la gente se retraiga en la participación. [...] habría que definir dónde está apoyando la autoridad federal, la SEP, porque muchas veces por ahí hay fugas de recursos: utilizan la cooperación de los vecinos y luego resulta que eso le tocaba a la SEP. Cuando estuve de presidente de un comité de padres de familia hubo unas cuestiones que... se estaba reportando una obra como algo que se estaba realizando con cooperaciones de los padres de familia y por otra parte la reportaba la SEP como con recursos de ellos. Inclusive, lo estaban reportando los padres de familia, lo reportaba el municipio y lo reportaba la SEP, la misma obra. Entonces, habría que vigilar esas situaciones. Es cuando la gente ya no quiere participar (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002).

La participación aquí en la escuela pues no ha sido muy buena, porque no contamos con los recursos necesarios por parte de los padres de familia. Los

²⁷⁰ Es el caso, por ejemplo, del Jardín de Niños "Jesús García", de la localidad de Buenavista, en el municipio de Chinantla. Dice su directora: "Cuando es la feria, vienen varias personas que radican en Estados Unidos, y, la verdad, si nos han apoyado económicamente, cada año. Y cada año hemos hecho algo para el bien de la escuela y, pues, la verdad, sí, he sentido que sí, si hay apoyo" (NIVA-directora de escuela; Buenavista, Chinantla, Pue., 30 de octubre de 2002).

padres de familia no cooperaban, nada más con la cooperación que daban algunos padres de familia que están en el norte, con esa misma cooperación se iba manteniendo la escuela. Mandaron cooperación que según era para hacer un aula [en la escuela, con tres grupos, sólo hay un salón de clases], pero los padres de familia la agarraban como... para... no cooperaron, pues, nada más así se iban, agarrando ese dinero... se usaba para material de la escuela, para cuando salían a concursos. No cooperaban ellos y agarraban ese dinero. Y apenas en esta reunión que se cambió la directora, tuve reunión y les hablé sobre la cooperación y algunos se molestaron, pero otros dijeron que sí se tenía que cooperar y que no teníamos por qué agarrar ese dinero que mandaban los que estaban en los Estados Unidos... (NIVA-directora con grupo de la Escuela Telesecundaria "Abraham Castellanos", localidad de Buenavista, Chinantla; Buenavista, Chinantla, Pue., 30 de octubre de 2002).

Así, a los ojos de muchos —sobre todo, de los maestros—, no hay gran diferencia en cuanto a la participación social producida con o sin CEPS, a excepción de dos cosas: el ejercicio de planeación que se les obliga a realizar (por lo demás, un ejercicio muy rudimentario, al cual no se le da seguimiento) y el manejo de los fondos por parte de los padres de familia, que aunque tiene que ser negociado con el director, ya no depende exclusivamente de éste,

...a todos los padres de familia, desde sus comités, les hemos dado pláticas de cómo debe funcionar la cooperativa, cómo debe funcionar la tienda escolar, para evitar algunos abusos que se dan en las escuelas. Como lo hacemos delante de los directores, en reuniones donde hay participación social, pues entonces se delimitan funciones y el director ya no tiene más que acatar la normatividad" (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Sin embargo, a decir de los propios maestros, sí puede hablarse de una diferente participación social entre un *antes* y el *ahora* (aun cuando esto no tenga que ver con los CEPS). A decir de algunos actores:

Yo recuerdo que antes, cuando yo era pequeño, los padres de familia iban y participaban en los famosos *tequitos*, donde iban a hacer tareas, había un responsable y empezaban a trabajar: eso era participación, aunque no le llamaban *participación social*, le llamaban *participar en la comunidad*, *participar en una tarea*. [...] Entonces, siempre ha existido, nada más que antes se hacía todo como... no con el signo de pesos, y ahora el que va a estar al frente lo está viendo con el signo de pesos y antes no, antes no existía tanto ese interés. Era la participación, pero la participación sin interés. Iban a participar y nadie decía: 'vamos a trabajar, pero ¿qué vas a dar?'. Ahora ya se maneja esto y antes no, antes era como una obligación (NIVA-Profr. Jesús Vázquez López, director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo"; Chinantla, Pue., 18 de octubre de 2002).

El tequio, hace 45 años, funcionaba. Hoy se ha muerto porque dicen: 'a la autoridad, *le llega* [presupuesto]'; murió cuando empezaron a llegar las participaciones [federales a los municipios] (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

...la gente es así, tú le dices: 'Oye, necesitamos un apoyo, una cooperación para la escuela' y te dice: 'Pues pídanle al presidente'. Pero como dice el profesor César [Luna y Solano]: aquí participan los padres de familia, participan los maestros y participa el ayuntamiento. Es como tenemos que trabajar. Antes la gente no era de que: 'Pues, ay, pídanle al presidente'. No, antes la gente era bien diferente, porque la gente, si no tenía dinero, pues se iba a la faena, se iba con su mano de obra propia a trabajar. Y ahora no, la gente te pone más peros, de que el gobierno te da más apoyos. Pero, en sí, en realidad, pues sí, sí participan, pero poniendo requisitos (NIVA-Sra. Micaela Ángel Leyva, regidora de educación en Chinantla; Chinantla, Pue., 18 de octubre de 2002).

Los padres aportan económicamente, cuando les es posible, a las escuelas, pero esto no implica que haya cambiado su concepción respecto a las obligaciones del Estado en materia educativa; aportan porque la experiencia les ha mostrado que es muy difícil que la acción del Estado llegue hasta sus alejadas y empobrecidas escuelas, con lo cual se hace evidente uno de los rasgos de inequidad que imperan en el sistema educativo: tiene que aportar más —tratándose de escuelas públicas, especialmente en las zonas rurales— para la satisfacción de sus demandas educativas, quien menos medios tiene para ello.

Hay varios factores que inciden en la falta de interés por impulsar el funcionamiento de los CEPS. Uno de ellos es que el Consejo, tal cual se va dando en la práctica, aparece como innecesario ante la existencia del Comité de padres. Otro, muy importante, tiene que ver con la resistencia a dar voz a los padres en los asuntos de la escuela:

La falta de comunicación entre docentes y padres de familia provoca constantes problemas de entendimiento para la colaboración en la solución de diversas necesidades de la institución; inclusive, se ha desviado la participación de los padres en asuntos que no les compete, como son los de carácter laboral o pedagógico (Gil, 1999: 60).

Los CEPS pueden, pues, convertirse en arenas de la micropolítica escolar donde se amplíen y acentúen conflictos entre los actores del ámbito escolar a través de acciones como las que se dan frecuentemente en las escuelas de la región:

... 'filtrar' información a los padres de familia en contra del director por parte de los docentes o del supervisor; [...] promover que el comité de padres de familia vigile a los docentes o al director por sus excesivas ausencias o retardos; [...] la malversación de cooperaciones económicas de los padres de familia por parte del director; la solicitud expresa de padres de familia por participar en la toma de decisiones y la negativa del personal, o bien, amenazas de secuestro al director o al docente por parte de padres de familia, porque ya no los aceptan por promesas incumplidas (Gil, 1999: 7).

Un factor más es la comparación, negativa para el CEPS, frente a otros programas educativos que han recurrido a la participación social, fundamentalmente, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), programa compensatorio que entrega a la asociación de padres de familia cinco mil pesos para que ella los administre en favor de los servicios educativos de la comunidad.

Pero tendríamos que preguntarnos también por qué las autoridades educativas han permitido la simulación en la que ha estado envuelto el desarrollo de los CEPS. Al respecto, hay que anotar que las autoridades de la SEP Puebla involucradas con el desarrollo de los CEPS son, por un lado, las CORDE, y, por otro, la Subsecretaría de Educación Básica, a través de sus distintas Direcciones de nivel. Hemos citado antes las responsabilidades de la CORDE respecto a los CPSE; en cuanto a la Subsecretaría de Educación Básica, el Manual de Organización correspondiente indica como tarea suya: el "impulsar en el ámbito de su competencia la integración y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación en sus niveles estatal, regional, municipal y escolar, así como de otras instancias derivadas de éstos" (SEP Puebla, 2002a: 19).

No obstante, la idea de los CPSE formaba parte del proyecto educativo que daba identidad a las CORDE, no así a la burocracia tradicional de los niveles educativos, que no se resolvió a impulsarlos. En palabras del Coordinador Regional en Acatlán, la participación social

...choca, por un lado, con el estilo de gobierno o el estilo de liderazgo de la persona que está al frente del nivel educativo, pero por el otro, también, con el estilo del director: si es autocrático no le conviene la intervención de los padres de familia. [...] El área central de la SEP [Puebla] no quiere soltar el poder... Cuando esa gente siente que se le come el mandado, da la orden contraria: que no se participe (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

La participación social a través de los Consejos —sin la primacía que se le concedió en la gestión anterior— continúa formando parte del discurso educativo oficial, tanto estatal como nacional; sin embargo, el responsable de la CORDE Acatlán afirma que las acciones que en los últimos años (desde el cambio de gobierno en 1999) se han llevado a cabo en esa CORDE en torno a impulsarla, se han hecho sin el apoyo institucional de las áreas centrales de la SEP.

Todo se ha hecho con base en decisiones personales, sin apoyo institucional [...] Son decisiones producto de la experiencia, pero que finalmente vienen siendo decisiones personales para impulsarlo porque no se ha convertido en institucional. Desde luego, nosotros la convertimos en política institucional porque la generamos desde este espacio, pero no tenemos ese apoyo económico que le dé sustento a la actividad (NIVA-Líc. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

El problema para las CORDE era —y es— el hecho de no contar con una línea jerárquica de autoridad hacia el personal directivo y docente de las escuelas (jefes de sector, supervisores, directores y maestros) lo cual resta —enormemente— fuerza a la aplicación de los programas de los cuales la CORDE es responsable, particularmente, a la promoción de la participación social en la educación.

Luego del episodio en que, como vimos en el capítulo anterior, las secciones del SNTE en Puebla manifestaron su desconfianza hacia las CORDE y, a través de la presión, lograron delimitar sus funciones, acotando la labor de los asesores técnicos de forma que no incidieran en la labor del personal directivo, éstos —los asesores técnicos de la CORDE— son muy cuidadosos actualmente al definir su campo de acción en las escuelas:

...nos mandan información y nosotros la tenemos que hacer llegar directamente a los supervisores, o directamente a los directores. Hacemos el trabajo administrativo, de comunicación, de información, de enlace con los supervisores. Cada quien tiene su función; nosotros no nos metemos en la cuestión técnico-pedagógica, para eso están los supervisores, tampoco vamos a supervisar a las escuelas. Nuestra función es diferente, solamente como apoyo. En algunas ocasiones los padres de familia se acercan con nosotros, pero nosotros los canalizamos con quien corresponde: con el supervisor. A veces llegamos a una escuela: '¿Usted viene de la SEP? Mire, el maestro está faltando mucho'. Entonces le informamos a dónde puede acercarse con el supervisor, le damos el nombre, la dirección de la supervisión y lo canalizamos por ahí, porque si no... Se daba anteriormente la confusión de la doble función y, bueno, a nosotros no nos corresponde esa situación, para eso está el supervisor (NIVA-Profr. Rey Aguilar

El diagnóstico de la CORDE respecto al personal docente y directivo de la región era desalentador: los maestros no tenían la preparación adecuada y no estaban actualizados; los directores de escuela daban una atención preferencial al trabajo administrativo, sobre el técnico; los supervisores tenían una inadecuada preparación profesional, carecían de compromiso con el aprendizaje de los alumnos, realizaban una planeación burocrática (que no servía de guía para la transformación), no atendían a los problemas pedagógicos, tenían una escasa vinculación con los padres de familia y no observaban la normatividad en cuanto a derechos y obligaciones de los trabajadores de la educación, ya que nunca se presentan incidencias de personal a la CORDE. Las visitas de supervisión a las escuelas, además de muy escasas, no privilegiaban las cuestiones técnico-pedagógicas, y, según la afiliación político-sindical del personal, eran “de cortesía” o “de fiscalización” (Gil, 1999: 19-27). En palabras del Coordinador Regional, los inspectores

...no concilian, sino que polarizan posturas al no asumir imparcialidad en el puesto, por la falta de comprensión hacia el personal, que por necesidad de aprobación se adhiere a algún grupo político-sindical; en consecuencia, el directivo tiende a favorecer al personal del grupo al que pertenece, instituyéndose de esta manera una especie de ‘feudo’ en cada zona escolar, donde se comparte el poder con el representante sindical —por lo general es el líder informal— o se divide y polariza si es del grupo contrario, acentuándose así la dificultad de mantener la coordinación de los que en ella participan, estableciéndose una relación de ‘cuentas por cobrar’ (Gil, 1999: 20-21).

Ante la actitud renuente de maestros, directores y supervisores a la participación social y al trabajo colegiado, la CORDE ha pensado en la capacitación y orientación, sobre todo a supervisores y directores, para que, de acuerdo a los nuevos paradigmas en torno a la gestión escolar, asuman de forma diferente su función (“flexibilicen su

²⁷¹ La contratación de este profesor como asesor técnico en 1997 muestra cómo los supervisores han ido ganando terreno en la contratación de personal para estas plazas: “[Me incorporé a la CORDE] en 1997, a finales del ciclo escolar, en mayo. Me incorporo a solicitud de la supervisora y del profesor Reinaldo, que acababa de asumir como responsable de la CORDE. La intención era hacer aquí también una subsede, como la que está en Chinantla, y ése fue el motivo que me hizo cambiarme de maestro de grupo a la CORDE. Y finalmente pues ya no se dio la creación de la subsede en Tulcingo, pero bueno, pues ya me gustó el trabajo y aunque es muy sufrido pues ahí estoy...” (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

rol”) y adopten el trabajo y la decisión colectiva con los maestros, tomando en cuenta a la asociación de padres de familia.²⁷² Del mismo modo, se pretende capacitar también a los padres de familia, orientándolos en qué es lo que si le pueden exigir a la escuela y a los maestros,

...porque en este momento los padres de familia no saben ni qué pedir. Por ahí requerimos mayor orientación, quiero decir con esto que quizás por un lado institucionalmente no se ha permitido promover la participación social, pero, por el otro, los padres de familia o la sociedad toda no está capacitada para generar esa participación social desde su ámbito (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Lo que es claro es que la razón principal de que la CORDE no haya podido avanzar en la instalación y promoción de los Consejos Escolares estuvo en la oposición del SNTE y en la falta de disposición para negociar con él:

Durante el gobierno de Bartlett] avanzamos mucho, pero avanzamos mucho socialmente, fuera de las escuelas. ¿Por qué? Porque se cometió una imprudencia, no se consensó el proyecto educativo [Programa Educativo Poblano] con el sindicato. Nunca se tuvo el tacto para decir: 'quizá nos van a bloquear por la parte sindical; bueno, pues hay que invitarlos'. No se tuvo cuidado y ahí estuvo el problema. Sin embargo, logramos entrar a las escuelas; se logró hacer muchos proyectos escolares, se lograron consolidar muchos proyectos municipales. Pero en el cambio de gobierno, se vino un desajuste: ya la sociedad, o parte de la sociedad, estaba acostumbrada, habituada, a este tipo de reuniones, incluso a nivel regional. [...] No se le da prioridad con la nueva administración y se hace a un lado, se trata de desechar sin haber valorado qué podía desecharse y qué no (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).²⁷³

Los Consejos Municipales de Participación Social y las células operativas

De los diferentes Consejos de Participación Social que se planteó instrumentar en el estado (escolares, comunitarios, municipales, regionales y estatal), los Consejos Municipales son los que han tenido un impulso mayor, aunque su desarrollo no deje de ser incipiente. De acuerdo a la Ley de Educación del Estado de Puebla, las actividades de los Consejos Municipales de Participación Social (CMPS) deben tender

²⁷² Al momento de la investigación de campo la CORDE se encontraba en tratos con la Universidad Pedagógica Nacional para impulsar un diplomado en gestión escolar, además de sostener pláticas con directores y supervisores “para cambiar su actitud”.

²⁷³ Se encuentran, sin embargo, testimonios que hablan de las dificultades en el desarrollo de los CMPS incluso entonces.

a apoyar y fortalecer el desarrollo educativo de los municipios. El consejo, cuyo presidente es el mismo Presidente Municipal, tiene la obligación de elaborar, desarrollar y evaluar un proyecto educativo municipal "con efectiva participación social"; gestionar —y no sólo promover—, ante las autoridades educativas y estatales, el mejoramiento de los servicios educativos; y presentar un informe escrito de los resultados a las autoridades educativas estatales, acompañado de la firma de todos los miembros del consejo.

En los hechos, el campo de acción de los CMPs ha sido más amplio que el meramente educativo (o más bien, escolar). Al momento de la indagación, continuaban operando, promovidos por el ahora Consejo Estatal de Participación Social —antes Consejo Educativo Poblano—, de acuerdo al modelo educativo en que se sustentó el Programa Educativo Poblano (programa sectorial del gobierno de Manuel Bartlett, ver capítulo 4), es decir, aquél que concibe a la educación como un proceso permanente y a partir de diversos agentes, y que sostiene como objetivo fundamental el contribuir a la elevación de la calidad de vida de la población. Esto significa que el trabajo que se hace en la CORDE Acatlán a favor de la participación social no responde precisamente a la política educativa estatal. En palabras del Coordinador Regional:

A nosotros nos había prendido ese trabajo como una necesidad social y seguimos impulsándolo. Y lo seguimos impulsando sin la autorización de nuestra institución, y ahí entonces hemos estado corriendo el riesgo, pero de manera consciente, porque vemos que esto es lo que le hace falta a la sociedad. Y es así como en este momento la mayoría de las CORDE no tiene este trabajo, porque no quieren correr el riesgo. Podríamos decir que a lo mejor unas dos o tres Coordinaciones están trabajando, pero la que más impulso le ha dado [a la participación social] es esta CORDE, porque nunca dejamos de atender a los municipios. Se había convertido ya en una necesidad. Hay municipios que le cambiaron de nombre a los consejos para que políticamente no fueran atacados. Y entonces se siguió con esta dinámica (NIVA-Líc Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Para los asesores técnicos también es evidente el cambio en la importancia concedida a esta estrategia:

...cuando estuvo el Lic. Bartlett como gobernador era muy ambicioso el proyecto central, tenía perspectivas, tenía expectativas de lograr más. Ahora es un poquito confuso, ya no tiene esa fuerza [...] la actividad del Consejo de Participación Social estaba más fuerte, ya que contábamos con el apoyo directo de las dependencias, de la SEP, del mismo gobernador, para que los presidentes

municipales nos apoyaran más, y ahora es un poquito menos el aporte. Siento, pues, que tiene menos impacto. Ha bajado su importancia. Ahorita nosotros hacemos lo que ya estábamos haciendo, pero ya no tenemos ese apoyo. Sí, yo creo que se ha perdido el impulso (NIVA-Profr. Rey Agullar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

La dinámica de trabajo que se sigue en los CMPS es la siguiente: al inicio de cada gestión municipal, la CORDE, a través del asesor técnico asignado al municipio, pide al presidente municipal recién electo que convoque a una reunión de diagnóstico —que organiza la CORDE— a la que se invita al ayuntamiento, a las Juntas Auxiliares e Inspectorías (autoridades políticas de las localidades de los municipios), a representantes de las distintas dependencias gubernamentales que tienen que ver con el desarrollo municipal, a todos los directores de escuela del municipio, a los supervisores, a los comités de padres de familia y a todas aquellas personas que se presume con el interés de participar (incluido el sacerdote), todos los cuales pasan a integrar el CMPS del municipio.

La normatividad contempla la incorporación en esos Consejos de la representación sindical del magisterio y de las organizaciones sociales con presencia en el municipio. Sin embargo, apenas en alguna de las entrevistas realizadas en la región se les mencionó al preguntar por la conformación de los Consejos. A pregunta expresa, la respuesta más frecuente fue que no existen propiamente organizaciones sociales en estos municipios, a excepción de algunos en los que se cuenta con organizaciones campesinas (Petlalcingo) y ganaderas (Tulcingo de Vallé). Sólo en el caso de Petlalcingo se reportó participación de estas organizaciones (ejidos que donaron material de construcción existente en sus terrenos) en los proyectos de desarrollo municipal.

En lo que se refiere al SNTE, sus secciones en Puebla no habían pretendido aprovechar los espacios que la ley les otorga en los CMPS. De acuerdo a un representante sindical de la Sección 23 en la región de Acatlán,²⁷⁴ “no le dan juego al sindicato; el sindicato nada más [pasa] por enfrente. Pueden anotar como representante sindical a cualquiera y ni se entera” (NIVA-Profr. Alejandro Ariza Alonso, secretario

²⁷⁴ La sección 23 del SNTE tiene en la región 1,966 afiliados (1,716 docentes y 250 trabajadores de apoyo) en 46 delegaciones y centros de trabajo.

coordinador en la región Acatlán; Acatlán, Pue., 2 de octubre de 2002). Así pues, también al nivel de los municipios, el SNTE parece haber estado muy poco interesado en los Consejos de Participación Social. Y si bien pueden aparecer en las actas constitutivas de los CMPS las firmas de representantes sindicales como integrantes de los mismos, esta designación no obedece a un nombramiento por parte de la burocracia sindical estatal o regional (es decir, desde arriba), y, aquí, parece más difícil que sea el producto de una decisión desde las bases, utilizándose más bien criterios adscriptivos.

Es hasta fechas recientes que el sindicato empieza a interesarse por los asuntos de la participación social en la región. A mediados de 2000, se dio a la tarea de recabar información acerca de la integración de los CMPS, utilizando formatos de cuestionario que envió, para su llenado, a la representación sindical regional; sin embargo, esto no se pudo hacer porque en ese entonces los consejos se estaban renovando (la gestión municipal había iniciado en febrero de ese año). Meses después, prosiguió con la consulta preguntando directamente a cada presidencia municipal.²⁷⁵ De acuerdo a la visión de algunos asesores técnicos:

Inicialmente el sindicato como que no... como que vela que esto no... como que estaba en contra de ellos [de los CMPS] porque no veían muy bien... como que era para que los maestros... como para fiscalizar a los maestros. Ha pasado el tiempo y ahora yo me doy cuenta que en el mismo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación hay una secretaria que se llama Secretaría de Participación Social, que antes no existía. Entonces, yo comentaba con unos maestros que ahora vamos a estar mejor, porque el mismo sindicato ya está promoviendo. El sindicato ya tiene una secretaria y está interesado ahora sí en *entrarle*. Ya *le cayó el veinte*, como quien dice. Ahora sí el sindicato ya está viendo participar. Anteriormente era como si fuera un enemigo. Yo creo que ya se dieron cuenta de que los consejos sí son operables, que no les afectan en nada, al contrario, es para beneficiar la calidad de la educación y no precisamente para que se beneficien los maestros. Entonces, ya dio vuelta el sindicato, ya ha tomado otra manera de ser ante los consejos, ya participa (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, Asesor Técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

En la experiencia que yo tengo no he notado así directamente su participación [del SNTE]. Más que nada está al pendiente últimamente. Hace unos cuatro meses, que se llevó a cabo lo del diagnóstico, recibí la visita de una representante del sindicato, de preescolar, que me traía un cuestionario para que yo se lo resolviera.

²⁷⁵ El cuestionario incluía las preguntas: "¿Existe el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación en el municipio?, ¿cuándo se instaló el Consejo?, ¿fueron convocados nuestros líderes sindicales? (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, Asesor Técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

se lo contestara. [...] Yo le quise hacer la invitación de que nos apoyara, pero parece que solamente están como a la expectativa a ver qué pasa, pero no quieren participar. No hemos tenido la respuesta del sindicato, desafortunadamente no, porque debería ser su participación más activa, yo creo que le corresponde, porque es parte de la organización educativa y es evidente que ellos tendrían también que preocuparse por el desarrollo educativo, pero no. Déjeme comentarle incluso que la gente que nos está apoyando acá en Tulcingo es gente ajena a la agrupación, son ciudadanos comunes y corrientes, incluso sin alguna preparación, pero con muy buenas ganas de trabajar (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

En contraste con la ausencia sindical, hay en los CMPS una presencia que hasta hace muy pocos años era muy difícil esperar que se diera dentro del marco de una política oficial: me refiero a la participación de la Iglesia, en este caso, la católica. Siendo la educación y, en general, el desarrollo social, uno de sus campos de acción, la Iglesia católica ha aprovechado el espacio de los CMPS, encontrando en Puebla, un estado con arraigada tradición católica, un clima propicio. De hecho, buena parte de las acciones que han tenido resultados calificados de positivos, sobre todo en el campo cultural y deportivo —que, por lo demás, no implican un fuerte desembolso económico—, han sido aquellas que se vinculan con las festividades religiosas.²⁷⁶

Organizaciones sociales pueden ser también las religiosas, y por ahí, pues ni modo, aquí agarramos de donde haya, y si nos han apoyado. Entonces, esa persona que nos está apoyando ahorita [cuyo testimonio se incluye en seguida], pues viene de ahí, de una organización religiosa (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Lo que pasa es que hemos estado involucrados también en el aspecto religioso, en donde se retoma que incluso la misma Iglesia en la actualidad, ya no es que nada más se concrete a lo espiritual y ya, sino que la Iglesia ya se ha dado cuenta de que lo material es fundamental, tanto como lo espiritual, y ahora, en la nueva evangelización, pues nos dice: “Hay que meterse en la sociedad”, y que realmente el ejemplo del cristiano se vea reflejado en la sociedad, en la participación para

²⁷⁶ Los Proyectos de Desarrollo Municipal, elaborados por los CMPS, incluyen la relación de los festejos cívicos y religiosos en las diferentes localidades del municipio correspondiente. Tómese en cuenta, además, que los principales proveedores de recursos, por parte de la población, son los migrantes que regresan a sus lugares de origen precisamente para esas fechas. Un ejemplo de la participación de los sacerdotes es un proyecto que se desarrolló en Chinantla con el objetivo de “recuperar la identidad”: una feria gastronómica, organizada con el concurso del párroco, con los platillos típicos del municipio. El asesor técnico refiere también como acciones de participación social la intervención en la “Carrera Guadalupeña”, del Distrito Federal a Nueva York, que se organizó con el objetivo de llamar la atención en los Estados Unidos sobre los derechos de los trabajadores migrantes (NIVA-Profr. Niséforo Figueroa Gómez, asesor técnico de la Subcorde Chinantla; Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002).

exigir que haya una mejor calidad de vida para todos, y formación, y cultura. Entonces, como que de ahí surgimos, y de ahí viene el interés, y de ahí vamos concientizando... (NIVA-Sr. Salomón Lira Fuentes, ex regidor de educación y director de la Casa de la Cultura de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Volviendo a la dinámica de trabajo de los CMPS, en la reunión de diagnóstico se organizan diferentes mesas para discutir las distintas problemáticas que se viven en el municipio, de manera que en un momento determinado se realiza un listado en común de los principales problemas detectados. Se pide entonces a la asamblea que seleccione los cinco problemas que se considere más urgente atender, los cinco problemas prioritarios en el municipio.

Intentando proceder conforme a la metodología de la planeación estratégica, a partir de esa individualización de la problemática municipal se elabora un *diagnóstico situacional*, se realiza un ejercicio de prospectiva a partir del cual se describe la situación a la que se desea arribar (es decir, el *escenario posible*), se identifica los elementos con que se cuenta a favor de ello y se toman las decisiones pertinentes (*proyectos*) en pro de hacer efectivo tal escenario. En seguida, el asesor técnico de la CORDE, en coordinación con el Presidente Municipal, elabora una *matriz de vinculación* de las decisiones, en la cual se clasifica a tales decisiones en proyectos prioritarios, proyectos de apoyo y actividades sustantivas,²⁷⁷ para después determinarse y graficarse el nivel de vinculación entre un proyecto y otro (alta, media, baja).

A partir de lo anterior, se elabora un *Anteproyecto de Desarrollo Municipal*, para cuya revisión se convoca nuevamente al CMPS, y que, una vez aprobado por la asamblea, se convierte en el *Proyecto de Desarrollo Municipal* del municipio en cuestión. Con base en este proyecto, y a partir de las decisiones estratégicas adoptadas, los integrantes del CMPS se organizan en *Células Operativas*, es decir, en pequeños grupos de trabajo responsables de realizar alguna actividad o las gestiones necesarias para alcanzar alguna meta planteada. Después de estas dos reuniones —a las que asiste el Profr. César Luna y Solano, secretario técnico del Consejo Estatal de Participación Social, quien realiza una importante labor de

²⁷⁷ En ocasiones esta clasificación no parece ser muy acertada. Por ejemplo, en uno de los proyectos, “rescatar tradiciones y costumbres como lazo de unión familiar” se plantea como una actividad, aunque no implica una idea muy clara de lo que habrá que hacerse.

convencimiento—, prácticamente el CMPS no vuelve a reunirse; el trabajo recae en adelante en las células operativas, bajo la coordinación del asesor técnico de la CORDE.

Los Proyectos de Desarrollo Municipal de los diferentes municipios se basan en un formato común que incluye una presentación del presidente municipal, una breve caracterización del municipio (ubicación geográfica y división política, aspectos históricos, sociodemográficos y culturales, servicios educativos), el diagnóstico situacional, el escenario posible y la matriz de vinculación.

En los Proyectos de Desarrollo Municipal que tuvimos oportunidad de revisar (correspondientes a los municipios antes señalados), los problemas se plantean en forma muy genérica, sin una sistematización, lo que permite que incluso aparezcan de manera repetida. Se trata de problemas de muy diversa índole: relacionados con la educación (aulas, anexos, mobiliario, asesorías a padres, desayunos calientes, mala calidad de la educación, bajo rendimiento en el aprendizaje); *problemas económicos* (asesoría e inversión en el campo, falta de huertos familiares, de proyectos productivos “que funcionen”, capacitación para el trabajo, empleo, fuentes de trabajo, falta de mercado para los productos agrícolas, falta de sistemas de riego); *problemas sociales y familiares* (“pérdida de valores”, alcoholismo, drogadicción, desintegración familiar, “irresponsabilidad de los padres de familia”, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, emigración, vandalismo); problemas relacionados con los *servicios de salud* (medicamentos insuficientes, contaminación, insuficiente atención médica, servicio médico las 24 horas); y problemas con los *servicios públicos* en general (drenaje, vigilancia, pavimentación, agua potable, letrinas, red de energía eléctrica, canchas deportivas, recolección de basura, carreteras, transporte, telefonía). El orden puede variar, pero no deja de estar presente, siempre, la demanda por una mejor infraestructura educativa, lo cual puede explicarse —además de lo que se explica por sí misma, como necesidad real— por la amplia representación de los maestros en los CMPS.

Una vez formulados los proyectos y organizadas las células operativas, el desenvolvimiento de estas instancias es muy heterogéneo. En algunos municipios se ha adoptado ya la participación a través del CMPS como mecanismo habitual de planeación:

Tenemos municipios, por dar un ejemplo, como San Jerónimo Xayacatlán, en donde es una costumbre que el presidente municipal tiene que reunirse con el comité de padres de familia y con el director de la escuela, de todas las escuelas. Se va rotando la reunión en cada escuela y el comité de esa escuela invita el desayuno o la comida, pero el presidente, como condición, debe estar en la reunión. Los acuerdos tomados se cumplen. Entonces, para ellos, eso es ya algo normal y no tienen quejas; no se queja nada de nadie porque priorizan: 'en estos tres años vamos a resolver esto: primero esta escuela, luego ésta, luego ésta, en estas obras'. Y entonces la sociedad está tranquila porque es lo que decidieron y el presidente lo acata porque sabe que eso es lo que decidió su sociedad. Bueno, pues así siguen trabajando. Pero se le llama reunión de consejo, sin darle otro nombre, o se llama reunión para priorizar; van variando el nombre en función de que si invitan a algún funcionario de alguna institución... y entonces están trabajando (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Sin embargo, una de las quejas que más frecuentemente se escucha en relación a los CMPS es, precisamente, la falta de un trabajo efectivo posterior a la planeación:

[Refiriéndose a experiencias pasadas] Realmente sí nos convocaron, pero todo quedó en proyecto, ya no avanzamos más. A lo mejor en un momento dado también falta un poquito más de conciencia en nosotros. A veces no acudimos todos al llamado y entonces a lo mejor eso sea también otro factor que entorpezca el desarrollo o el trabajo efectivo del Consejo de participación social. Ahorita, sería bueno que se diera un seguimiento, porque está ya el proyecto, entonces, que busquemos traducirlo en algo real. A lo mejor con un solo proyecto de los que nosotros vimos ahí, pero con eso yo creo que podríamos avanzar mucho. Poco a poco haríamos el trabajo; es un trabajo a largo plazo (NIVA-director del bachillerato de Petlalcingo; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Yo siento que ha habido una falta de coordinación, una falta de seguimiento por parte de la SEP en el desarrollo de sus programas. Porque está bien, el ejercicio estuvo muy bonito: formamos un Comité Municipal de Desarrollo Educativo, pero siento que ha faltado seguimiento y que en un momento determinado no se han alcanzado los objetivos que se trazaron. [...] Hay que planificar, pero no podemos estar planificando toda la vida, necesitamos que los proyectos sean reales, que realmente los proyectos cristalicen [...] Las planeaciones se hacen para estructurar algo que realmente deje resultados [...] necesitamos ya tener un tipo de proyectos que realmente se vean en el terreno de los hechos (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

Tenemos una oportunidad aquí [con el CMPS], pero realmente hay que ver hasta qué punto podemos hacer las cosas. Porque podemos proyectar mil cosas, hacer una concertación ciudadana en la cual digamos: "vamos a hacer esto y vamos a hacer lo otro". Yo creo que lo más crítico es que todo se quede en palabras, y que usted, y que él y que yo digamos: '¿Pues para qué sirve el Consejo?', pues si es nada más para que vayamos a platicar y que vayamos a soñar un rato, pues no tiene ningún caso (NIVA-Sr. David Bravo Sierra, miembro del Comité [célula] de deporte de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Algunas veces los juicios son más severos: "El Consejo Municipal de Participación Social es sólo un requisito, no hay contacto con las organizaciones. Se elabora el proyecto para el presidente, pero no han funcionado, sería mentira decir otra cosa" (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002). No obstante, se encuentran también testimonios favorables hacia los Consejos, a partir de algunos logros: el cercado de una escuela, la construcción de una cancha deportiva, la compostura de una bomba de agua, la organización de torneos deportivos, de bandas de música, la realización de algunas pláticas, la elaboración de una monografía municipal, entre otros.

Hay otros municipios en los que la idea de formar un CMPS no fue, de entrada, bien recibida:

Por el otro lado hay municipios donde pues realmente no quisieron asumir el riesgo. Te lo dicen: 'Yo quiero el dinero, si van a dar dinero yo voy a hacer lo que me digan'. Aunque les convenza la participación (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Pero no hay tal dinero. Es decir, el gobierno (municipal, estatal o federal) no asigna de antemano ninguna partida presupuestal para apoyar específicamente el funcionamiento de los CMPS. Es precisamente tarea de éstos el allegarse, gestionar, la obtención de los recursos necesarios para atender la necesidad planteada. Y es aquí donde la corresponsabilidad Estado-sociedad se vuelve cofinanciamiento: por lo regular, en un esquema muy similar al que operó en el Programa Nacional de Solidaridad, se pide a los interesados, sin que sea condición obligatoria, que aporten en efectivo, en trabajo o en especie, parte de los recursos que se necesitan para la construcción del aula, para la pavimentación de la calle, etcétera.²⁷⁸ Los ejemplos al respecto se multiplican en los testimonios de los actores:

²⁷⁸ Un ejemplo de la lógica con la que se promovió la participación social durante el gobierno de Manuel Bartlett se encuentra en el siguiente testimonio: "Con Manuel Bartlett muchos municipios se organizaron: faltaba una banda y se organizaron, pero eso no quiso el presidente... Al gobernador le dijeron: 'Ya tenemos nuestra banda, y, ahora, ¿qué pones tú?' Ahí el gobernador decía: 'Yo pongo estos instrumentos, y tú, presidente, pones lo demás', y bueno, salió una decisión gubernamental y muchas bandas municipales se dieron en el sexenio de Bartlett. También se organizaron los jóvenes para practicar el deporte y pidieron apoyo. Actualmente seguimos esa tónica. Lo mismo jóvenes que querían su club de danza y tenían el apoyo del municipio. ¿Por qué? Porque Bartlett decía: 'Te toca apoyarlo'. Actualmente se sigue en esa tónica, pero no se puede hacer como uno lo desearía, porque hay apoyos mínimos. No es como una política... [inaudible]"

Cada año se había venido pidiendo una cancha; hasta ahora sí se pudo. La comunidad tiene que dar su punto de vista en las asambleas del pueblo. Los padres pusieron la faena, acarrearon los materiales. El Comisariado Ejidal puso su apoyo económico (NIVA-Profra. Josefina Enríquez Cisneros, directora de una telesecundaria en Petlalcingo; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

En las comunidades, por ejemplo, si van a pavimentar una calle, bueno: 'Aquí te va tu cemento, te va tu material, y tú vas a aprovechar el recurso de la región'. ¿Cuál es ese producto? La arena, la grava. Eso es lo que se ha convocado y se ha dicho: 'Debes participar', porque no se vale que nomás de allá venga para acá y haganme esto, y entonces ¿yo qué doy? Debe haber participación mutua. Si usted me ayuda en lo económico, pues yo voy a poner mi mano de obra. Si todos le entramos, si todos colaboramos, todos salimos ganadores, aunque sea en lo mínimo (NIVA-Profr. Jesús Vázquez López, director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo"; Chinantla, Pue., 18 de octubre de 2002).

A raíz del gobierno de Don Manuel Bartlett, ya se quita un poco el paternalismo de que yo quiero una escuela, se hace la escuela y no costó nada. A partir de entonces se ha trabajado con proyectos, por decir: 'Yo quiero una escuela, pero ¿qué tengo para esa escuela? Bueno, tengo la piedra, la grava, la arena y la mano de obra'. Bueno, 'Yo, gobierno, voy a dar el material industrializado, la varilla, la vigueta, la bovedilla, el tabique". Sí, últimamente lo que ha pedido eso de la participación social es que participe toda la gente, no solamente que esté acostumbrada a recibir, sino que participe. Antes sólo se pedía, ahora se pide pero se tiene que dar algo. El gobernador [Bartlett] preguntaba: '¿Qué van a poner ustedes?' Yo me di cuenta que los que no ofrecían, no recibían nada, en cambio, los que ponían algo, el gobierno les completaba. Los formatos ya incluyen un rubro de cuánto va a poner la comunidad (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, Asesor Técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

El discurso de la participación como cofinanciamiento de las obras públicas se encuentra, pues, muy difundido. Podría pensarse que a partir de la fuerza de instituciones tradicionales presentes en la Mixteca poblana, como el *tequio* (prestación obligatoria de determinado número de jornadas de trabajo gratuito en favor de la comunidad), la *mayordomía* (asignación de la responsabilidad de celebrar las fiestas en honor de los santos titulares de los pueblos), y la *ayuda mutua* (intercambio de bienes y servicios equivalentes entre individuos del mismo pueblo) (Fuentes, 1998: 49), la idea de la corresponsabilidad como cofinanciamiento del desarrollo social prendería más fácilmente, pero esto no es necesariamente así.

Muy lejos estamos de poder establecer un cálculo cuantitativo del involucramiento de los pobladores en estos esquemas de participación social. Sin

embargo, podemos decir que a través de los diversos testimonios, incluso de los más optimistas, se trasluce una escasa participación. Hay, además, fuertes críticas hacia otros programas gubernamentales que apelan también a la participación, pero en los que la dotación de recursos económicos a los participantes actúa de forma coactiva:

Progres los está denigrando. Les dicen: 'te vamos a quitar el apoyo si no limpias el panteón, el jardín'. Hay gente que acepta 100 pesos... (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

El municipio no maneja ningún recurso de *Oportunidades*. Sin embargo, se presta en algunos lugares para decirles: 'Bueno, están cobrando esto, tienen que cooperar acá'. Ahí hay que aclarar que no es obligatorio. No es justo presionar a las familias en base a que reciben un recurso, que tengan que desempeñar tareas que le corresponden al municipio. Se puede hacer de manera voluntaria, pero no se puede hacer por presión. Sin embargo, yo conozco un municipio donde se les presiona (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002).

Existe aún entre la población, como ya lo anotábamos más arriba, la concepción de que es el gobierno el responsable de financiar la obra pública, además del problema que representa en sí la aportación económica de los particulares, por lo que las células cuyo proyecto implica un importante desembolso, tienden a quedarse estancadas en su labor.²⁷⁹ De este modo, la idea de hacer de los Consejos de Participación Social una nueva fuente de recursos para la educación sólo ha logrado resultados incipientes y muchas veces va en perjuicio de la economía de los trabajadores de la educación que los impulsan:

...hay que recurrir a la sociedad, sin apoyo del gobierno. El problema es que no hay dinero, tenemos que recurrir al dinero de los maestros. Por eso los proyectos de desarrollo municipal tienen problemas operativos: las células no tienen recursos para poder actuar y trabajan al igual que nuestros maestros y asesores técnicos: con sus propios recursos (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

²⁷⁹ Un ejemplo: el proyecto más importante en el municipio de Chinantla en el 2002, ante la imposibilidad de dotar a las comunidades de drenaje, por lo disperso de las viviendas, fue la letrización. La célula operativa correspondiente se dio a la tarea de levantar el censo de las viviendas que necesitaban tal obra. Al final resultó que los recursos que se precisaban para realizar el proyecto no podía ser solventado ni por las comunidades ni por la presidencia municipal, por lo que el proyecto se paró y la célula quedó inactiva (NIVA-Profr. Avelino Neri, Subcoordinador Regional de Desarrollo Educativo, Subsedé Chinantla; Acatlán, Puebla, 15 de octubre de 2002).

Esta situación se ha agravado en los últimos años, con el cambio de gobierno. Todavía durante el sexenio de Manuel Bartlett la SEP Puebla era más receptiva a apoyar las demandas que en torno a mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas le formulaban los CMPS, pero con la gestión de Melquiades Morales ésta ha sido una responsabilidad que se ha dejado cada vez más en los ayuntamientos.

...a través de las CORDE se lograba obtener algunos beneficios para las escuelas. O sea, fluían por ahí los recursos, ahora ya no. La CORDE directamente hacía solicitud de presupuesto y llegaba material y de ahí mismo se resolvían necesidades de las comunidades en la cuestión educativa (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Cada quien hace lo que quiere y le echa la culpa a otros. Antes acudíamos a la SEP, ahora tenemos que recurrir a la autoridad y ver qué van a poner los padres, pero las autoridades se hacen ajenas (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

La tentativa de buscar el apoyo financiero del municipio se cruza con varios problemas. En primer lugar, la ancestral pobreza de la hacienda municipal, agravada por los frecuentes recortes presupuestales:

...se depende completamente de los recursos que vienen del gobierno estatal y federal, los recursos que se generan en el municipio vía impuestos, por derechos, pues, son limitados, no nos permiten ni siquiera resolver lo más apremiante que como administración tenemos [...] Se depende mucho del dinero que llega de la federación, del Estado, y, bueno, ya eso casi viene etiquetado [...] no te da margen, o sea, no es el suficiente capital como para que se pudiera promover más las acciones de la participación de la sociedad, darles cauce, sino solamente está quedando en buenos deseos, en buenos propósitos. Si hay una organización, pero no hay uno de los elementos principales, que es el económico. [...] En el mes de abril, cuando se conforma el Consejo Municipal de Participación Social, de alguna manera nosotros establecimos ciertos compromisos de atención, y ya por ahí de junio los piactlanos venían directo: 'Es que usted prometió esto, es que usted dijo que íbamos a hacer esto'. Entonces hubo que dar una explicación: 'Bueno, la voluntad se sigue manteniendo, lo que yo les pido es que entiendan que hubo un recorte en el presupuesto'²⁸⁰ y que no nos permite a nosotros poder atender, con la

²⁸⁰ De acuerdo a una fuente del municipio, el recorte presupuestal que sufrió este municipio en las participaciones del ramo 28 en el año en curso (2002), correspondiente al gasto corriente, fue del 37%. Además, en su situación de municipio de oposición, encuentra que se les brinda un trato discriminatorio: "Nosotros estamos doblemente castigados: castigan al estado y el estado castiga a los municipios de oposición. Así lo tenemos nosotros ubicado, porque resulta que una comunidad de un municipio, que es Ahuehuetitla, que tiene 1,800 habitantes... —sin ir contra ellos, ¿ellos qué tienen que ver?— pero resulta que tiene más presupuesto que nosotros [un municipio de casi seis mil habitantes]" (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002).

debida prontitud, una necesidad que está ahí. Nosotros estamos en una situación difícil económicamente hablando' (NIVA-Arq. Emmanuel Eligio Aquino Carrera, Presidente Municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 29 de octubre de 2002).

Pero también, la situación de dependencia en que se encuentra para la aprobación de su ejercicio presupuestal por parte de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del gobierno del estado, con representación en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun).

El otro problema estriba en que el presidente, para obtener recursos, lo remiten nuevamente a las órdenes de la Secretaría de Finanzas, y es ahí donde se encuentra con un nuevo dilema: ajusfar. [...] Si no hay voluntad del gobierno no se puede. La Secretaría de Finanzas impide, impone su propio proyecto. Es a ellos a los que se tiene que vender la idea de la participación social.

Experiencias tenemos muchas: presidentes municipales que nunca se habían enterado incluso del concepto de participación social. Cuando la actual administración municipal ingresa, nosotros habíamos trabajado desde antes, cuando estaban como candidatos, para orientarlos y capacitarlos en lo que era la participación social, y qué podían ganar. De manera que cuando asumen el poder estaban ellos muy prestos para trabajar desde ahí. Nosotros le entrábamos con ellos a través de cómo generar un gobierno municipal inteligente, basado en la participación social, que se realizara lo que la sociedad decidiera. En esto estuvieron de acuerdo ellos, pero los vimos retractarse poco a poco en la medida en que la Secretaría de Finanzas y otras Secretarías fueron omitiendo los proyectos, diciendo: 'No, esto no es válido para nosotros; lo válido es hacer esto, lo que nosotros decidamos'. Ahí es donde hubo problemas. Esos problemas los venimos a encontrar después, tampoco nosotros los habíamos pensado (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Esta situación hace que, para el presidente municipal, la idea de que la gente exprese sus demandas y éstas se plasmen en un documento programático con el que tiene que comprometerse represente un riesgo político considerable:

La gente se enoja cuando sus proyectos son echados para atrás. Tenemos que hacer de mediadores entre la gente y el presidente municipal, porque éste queda mal por el gobierno (por la Secretaría de Finanzas). [...] Ahí tenemos que hacer comprender a la gente, a la sociedad, y entonces a eso le llamamos un dilema, no le hemos encontrado por dónde... (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

La planeación con base en los CMPS ha abierto, pues, en alguna medida, el proceso de toma de decisiones acerca del ejercicio presupuestal, pero, también, ha desatado

algunos problemas políticos, por ejemplo, entre el ayuntamiento y las presidencias municipales auxiliares:

En los municipios donde participaron las Juntas Auxiliares están recibiendo el dinero porque fue parte del proyecto para resolver algunos problemas y entonces el presidente asumió el compromiso. Pero hay algunas juntas auxiliares que no llegaron y ahora esas juntas auxiliares nos exigen que les ayudemos a hacer el proyecto, y los presidentes se niegan porque sienten que van a perder el poder, que van a perder el dinero, porque saben que si se organizan esas juntas auxiliares, por dónde sea van a luchar por que el recurso les llegue, ya que en este momento no les están dando dinero. Nosotros estamos tratando *con pincitas* el asunto porque no queremos enfrentar a nadie, sino buscar las formas de apoyarlos, pero que también haya comunicación y haya apoyo por parte del ayuntamiento (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Otro factor importante es que el presidente municipal cuenta, independientemente del Proyecto de Desarrollo Municipal elaborado por el CMPS, con su propio documento programático realizado como parte de su responsabilidad gubernamental, que puede no coincidir plenamente con lo planeado por el CMPS, siendo esto fuente de tensiones:

El presidente municipal formula su Plan de Desarrollo Municipal, mientras que en colaboración con la CORDE se elabora el Proyecto de Desarrollo Educativo Municipal. A veces no coinciden, pero a veces se logran insertar, trabajando con el Coplademun. [...] La [complicación] que más nos ha detenido para llevar a cabo una decisión es la económica, porque le vuelvo a repetir: está contemplada en el Proyecto de Desarrollo Municipal, que lo conoce el presidente municipal, porque ellos han estado también en su elaboración, han estado sus regidores, pero a veces no se contempla en el Plan de Desarrollo Municipal por error o por lo que sea, a veces no entra.... Entonces llegamos con el presidente y nos dice: 'Es que no hay, es que yo tengo aquí mi proyecto y va a salir así' (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, Asesor Técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

En Chila de la Sal, por ejemplo, el presidente quería *encementar* las calles; la población se le plantó porque la prioridad era la escuela (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

Sin embargo, dependiendo de la habilidad del presidente municipal para negociar y conciliar, el ejercicio de planeación de los CMPS puede servir para que éste ajuste su plan de gobierno:

El presidente municipal descubre también que está cometiendo errores en la priorización de obras, porque la hace *al sentimiento*, no a lo que la sociedad necesita. Bueno, esto lo descubrimos porque los presidentes manifestaron que gracias a esa priorización que hicieron los directores, ellos ya tienen una visión

global de lo que realmente necesitan las escuelas y qué es lo que realmente deben de empezar a impulsar para darle solución. Es decir, el trabajo que ellos realizarían en apoyo a las escuelas tiene un orden: qué va primero y qué va después. En esto sí estamos logrando sensibilidad en los ayuntamientos, porque los directores nos ayudaron con su participación (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

La apertura de canales de participación a nuevos actores en la gestión municipal a través de los CMPS ha representado en alguna medida poner ante los ojos de la sociedad la acción gubernamental. Las autoridades municipales se ven entonces más comprometidas a mostrarse eficaces o, al menos, más transparentes en la atención de las demandas de la población. Sin embargo, ante el desarrollo de la obra pública, no faltan las quejas de corrupción en la administración pública municipal:

Quando se manda hacer obras, las máquinas son del diputado.²⁸¹ El presidente se lleva el 10% de la obra. La colaboración, el apoyo, se pierde, porque las obras no se continúan. Pero nos quedamos callados... (NIVA-Profr. Guillermo Cázares, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Los recursos ya vienen etiquetados, precisamente para evitar fugas. Sin embargo, cuando son mañosos, y con la complicidad de quien los debe de supervisar para que las cosas marchen bien, se destinan a otras cosas. De manera mañosa se viola la ley. [...] por cada obra que se va a realizar se pone un comité, un comité de obra, con un presidente del comité de obra, un secretario, un tesorero y dos vocales. Ésos son los que van a darle seguimiento a la realización de esa obra. Tan pronto se termine, ellos tienen que supervisar, tienen que ser los receptores, tienen que estar en un evento de entrega y recepción. En caso de que no esté bien realizada la obra o que haya problemas, precisamente hay un peritaje. Sin embargo, siento que falta mucho para que esto se lleve así como debe ser. Todavía hay manipulaciones, hay complicidades por parte de los encargados de supervisar que esto se lleve a cabo conforme a la legalidad. Finanzas aceptó como terminadas obras inconclusas o que no cumplen los requerimientos de los expedientes técnicos (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002).

Una más de las tensiones políticas que envuelven el desarrollo de los CMPS se da, esta vez, entre las autoridades municipales y los asistentes técnicos de la CORDE, responsables directos de organizar a las comunidades. Si bien hay casos en que esta tensión es menguada por ocupar la presidencia municipal un profesor con el que se

²⁸¹ Se obtuvo otro testimonio en el mismo sentido de otro entrevistado que prefirió permanecer anónimo: "Los de Finanzas a veces quieren imponer a un contratista, y resultan ser las máquinas del diputado tal".

puede negociar, o en los que incluso no existe porque, como en el caso de Tulcingo de Valle, el asesor técnico es también el regidor de educación,²⁸² se dan casos en que el presidente municipal siente amenazados su liderazgo y relación con las comunidades, frente al liderazgo del asistente técnico, quien tiene un estrecho contacto con la población, sin el compromiso de dar respuesta directa a sus demandas, antes al contrario, mostrándose como el facilitador de la solución a las mismas. También, desde luego, está la cuestión político-partidista:

Todo se politiza. Se dice: '¿Por qué voy a hacer lo que hizo el otro?' No hay seguimiento. Si apoyaste a algún presidente municipal, los que llegan te ven mal. [...] Creo que en la región mixteca, en concreto, en la región de Acatlán, en algunos municipios sí se ha dado bien la participación social. [...] Lamentablemente, en algunos casos se politiza todo y a veces eso hace que no... Por ejemplo, en algunos municipios donde ganó el PRD, o ganó el PAN, o el Verde Ecologista, pues como que sienten que las instituciones son del gobierno priista y no hay...²⁸³ Ése ha sido un punto mal enfocado, mal visto, porque no tiene nada que ver que un partido político u otro haya ganado. La cosa es que se dé el desarrollo educativo en el municipio, con éxito, que se logre lo que se pretende, no importa que sea x o y el partido que esté en el poder, pero pues a veces desafortunadamente se dan ese tipo de cositas y todos quieren pararse el cuello y

²⁸² O porque el trabajo de la CORDE no es ahí muy consistente, como en Piaxtla, donde el presidente municipal, sin querer entrar en una crítica directa, afirma: "Yo soy autocrítico en cuanto a la falta de cumplimiento por parte del ayuntamiento. En lo que se refiere a la CORDE, bueno, pues yo creo que también tiene sus deficiencias. Y eso nos afecta en el sentido de que, si no hay continuidad y no se hace una reflexión... deberíamos de estar juntos haciendo la reflexión, ver realmente lo que sí podemos realizar, ver de qué manera organizamos o nos organizamos junto con la gente. Pero no, también hay deficiencias, pues, en la relación y comunicación que debiera existir, mucho más constante, con la Coordinación de Desarrollo Educativo" (NIVA-Arq. Emmanuel Eligio Aquino Carrera, Presidente Municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 29 de octubre de 2002). El asesor del presidente municipal: "Si nos apoyaron con esas dos reuniones [de diagnóstico y presentación del proyecto], pero nada más. Yo no conozco a la asesora técnica que corresponde al municipio" (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002). Como explicación al escaso trabajo de las células, la asesora técnica brinda diferentes argumentos: la no asignación por parte del presidente municipal de los recursos financieros necesarios; el hecho de que los integrantes de las células viven en diferentes comunidades, lo que dificulta que se reúnan; la no integración a las células de los directores de las escuelas [según la explicación de una directora de preescolar, el día de la conformación de las células los directores tuvieron que asistir a una reunión, por lo que sólo asistió uno de ellos en su representación]; y el hecho de que los integrantes de las células priistas dicen: "Yo ¿por qué le voy a ir a pedir algo a ese señor [el presidente municipal perredista]?", aunque también piensan que no se les apoya porque no votaron por él (NIVA-Profr. Teresa Rodríguez, asistente técnico de la CORDE Acatlán; Chinantla, Pue., 29 de octubre de 2002).

²⁸³ En cuanto al carácter priista de la CORDE, uno de sus asesores técnicos afirma: "Aquí habemos de todo: panistas, perredistas, priistas, pero afuera sólo debería haber SEP, CORDE. Pero aquí nos obligan a hacer trabajo para un solo partido: nos piden diagnósticos, identificar a los líderes..." (NIVA-Profr. Niséforo Figueroa Gómez, asesor técnico de la Subcorde Chinantla; Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002).

entonces no dejan... (NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, asesor técnico de la CORDE Acatlán; Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Un ejemplo claro de este tipo de conflicto entre el presidente municipal y el asesor técnico de la CORDE se da en el municipio de Chinantla. El presidente municipal —de extracción panista— no ve con entusiasmo la existencia del CMPS,²⁸⁴ inclinándose por una gestión dictada por las autoridades, con fundamento en el origen electivo del ayuntamiento y las autoridades políticas de las localidades:

...los directores, la sociedad en general, se dirigen directamente al presidente municipal. Y ya el presidente municipal, junto con el regidor de educación, atiende. La gente está acostumbrada a hablar con el presidente para que pueda él resolverles el problema. [...] Aquí se tiene por norma que las autoridades sean las que analicen las necesidades, porque es la responsabilidad de la autoridad, porque ellos eligieron a sus autoridades, pero estamos muy abiertos para recibir a toda la gente que venga de cualquier parte que esté con el visto bueno de las autoridades. [...] Las células comunican las necesidades a las autoridades, más que al Consejo Municipal. En el consejo municipal [de participación social] hay representantes de la SEP [Puebla] que no son autoridad (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

Desde ahí, formula una serie de críticas al desarrollo del CMPS, a la actuación de las células operativas y al desempeño del asesor técnico de la CORDE:

Yo he visto que el aterrizaje ya a los niveles de las poblaciones como que ya la acción se va diluyendo. Yo lo que les podría recomendar es que primero capaciten al personal de la SEP, para que aquellos que le van a dar seguimiento tengan la visión clara, nítida, de lo que la SEP requiere.²⁸⁵ [...] tenemos asesores municipales en el aspecto educativo que yo siento que no tienen la cultura adecuada para seguir un planteamiento con respecto a los programas municipales de desarrollo educativo. Se pierden en la planeación. Pura planeación, planeación, planeación, pero no se aterriza.

²⁸⁴ No obstante, califica la experiencia de diagnóstico en el marco del CMPS como "una experiencia muy positiva" y opina que "es importante que a pesar de que los esfuerzos que se hagan no resulten positivos ahorita, tengamos la oportunidad de que el día de mañana, a base de la experiencia, esos altibajos se traduzcan en que más tarde tengamos un nivel de desarrollo mayor". (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

²⁸⁵ En esta parte, comparó al asistente técnico de la CORDE con los asistentes técnicos de la Secretaría de Desarrollo Rural, de apoyo también en cada uno de los municipios y que desarrollan proyectos incluso en las escuelas, enseñando el cultivo de algunos productos: "Son técnicos agrónomos, zootecnistas, en veterinaria, en varias cosas, a nivel profesional, que manejan los temas; que conocen de la materia, que lo que les interesa es el aspecto productivo. Son técnicos capacitados; los actualizan, tienen cursos de capacitación seguido. Este mismo sistema debería usar la SEP" (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

Yo siento que hubo por ahí algún pequeño inconveniente, porque veo que [las células] están un poco desligadas de sus autoridades. Han estado tratando de trabajar de forma independiente un poco, buscando sus alternativas, nada más que el conducto más adecuado es la autoridad de cada pueblo. Esos son los representantes que ellos mismos eligieron. Como que no he visto la vinculación entre las células y sus autoridades, que las representan, aunque ellas mismas forman parte [de las células].

Que la política se la dejen a los políticos y que ellos manejen el aspecto técnico. Hay técnicos de otras áreas, de otros programas, que se dedican a trabajar, a cumplir, y no están viendo que, pues, tienen problemas con el director, que tienen problemas con el programa, que si ya se paró el programa. Que se dediquen a trabajar, no a hacer política.

Las evaluaciones deben de hacerse por gente fuera de las dependencias, porque si yo me la hago, yo voy a decir que estoy de maravilla. La evaluación que yo tengo es la de mi pueblo. Y si yo tengo contenta a mi gente es porque estoy haciendo bien las cosas, y si la gente no está contenta conmigo es porque yo estoy fallando. Entonces, si nosotros tenemos críticos muy buenos, al menos dependencias como la SEP deberían de tener sectores críticos, pero de hechos más reales (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

Ahí entra un celo político del presidente municipal: siente que pierde el poder. Esto nos mantiene en un estira y afloje. Sin embargo, evaluando, varios presidentes van flexibilizando ya el rol autoritario a un rol democrático, cuando van percibiendo que no se tiene ninguna otra finalidad más que colaborar para el desarrollo del municipio (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

En el fondo de este descontento hacia el CMPS, las células operativas y el asesor técnico de la CORDE se encuentran seguramente los reclamos o, simplemente, las demandas que se presentan al presidente municipal con base en los ejercicios de planeación que ha promovido la CORDE a través de los Consejos de Participación Social. Hemos citado ya el descontento generado entre la población al no hacerse efectivo el proyecto de construcción de letrinas; así también, en visita a diferentes escuelas del municipio, los directores manifestaron, además de numerosas carencias —escuelas sin aulas (sólo enramadas para cubrirse de la intemperie), telesecundarias sin televisores, entre otras muchas— la falta de atención de la presidencia municipal hacia sus solicitudes.²⁸⁶

²⁸⁶ El asesor técnico, por su parte, critica: "...en muchos lugares las autoridades municipales, no todas, caen en el yoyismo: 'todo yo'. [...] [En Chinantla] la autoridad se cierra, lo ve como una carga de trabajo y económica [al Proyecto de Desarrollo Municipal elaborado por el CMPS]. [...] Yo hago mi trabajo al organizar a la gente, pero el presidente municipal se queja conmigo y me dice que no hay recursos; pero yo tengo que seguir haciendo mi trabajo. [...] Hay una escuela que

La falta de recursos, como hemos visto, es una de las causas de que no todo lo planeado en los CMPS pueda llevarse a cabo, sin embargo, la politización de la situación hace más complicada su solución. Esta politización es frecuentemente invocada por los mismos actores como explicación del desarrollo de los CMPS. El apoyo a los proyectos, o bien, a las demandas planteadas por los CMPS, por parte de las presidencias municipales, estaría en función del apoyo político que se espera de los beneficiarios, o bien, del apoyo ya recibido u omitido:

No, aquí en la escuela no ha sido el objetivo totalmente el apoyo a la escuela, debido a que ahorita la gente confunde las cosas, porque a veces ya se mezcla la política con la educación y, entonces, pues la gente a veces no entiende: una cosa es una cosa y otra cosa es la política [...] Apoyan cuando les conviene, pero ahorita no está pasando eso (NIVA-Profr. Tapia, director de la Escuela Primaria Federal "Prosperidad Campesina" en la localidad de Buenavista, Chinantla; Buenavista, Chinantla, Pue., 30 de octubre de 2002).

No queremos chocar. Yo no estoy hablando mal de las autoridades. Es la realidad. Yo fui precandidato [a ocupar la presidencia municipal], entonces, estos tres años mi escuela no va a tener nada. El presidente no ha apoyado con despensas. No hay desayunoador. Una bodega es el salón del sexto grado. Sólo me ha apoyado con un poco de cemento. No tenemos apoyo. [...] Los problemas [reales] son los cargos, llegar a la presidencia, a la secretaría general. Pero no se trata de ser un líder político, sino un líder académico (NIVA-Profr. Guillermo Cázarez, director de escuela primaria en la localidad de La Purísima, Petlalcingo; La Purísima, Petlalcingo, Pue., 16 de octubre de 2002).

Una complicación más que viene a hacer confuso el desarrollo del CMPS es la existencia simultánea y sin coordinación entre sí de varios consejos y comités municipales.

Tenemos tantos comités como no se imagina (de planeación, de seguridad pública, de educación, de salud, de obra pública, de adjudicaciones, el Coplademun). Casi todas las dependencias quieren tener su propio comité y, en primer lugar, la verdad, la mayoría es inoperante (NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla; Chinantla, Pue., 2 de octubre de 2002).

Esta confusión se ve agravada por la diferente nomenclatura que en los distintos municipios se utiliza para nombrar a los Consejos, de modo que las diferentes figuras

necesita baños, pero hacer unos baños implica gastar unos cinco mil pesos. Yo me pregunto, ¿qué es más importante, gastar seis mil pesos en una comida, en un festejo [el día anterior el ayuntamiento había ofrecido una comida a los maestros participantes en el Torneo Regional de Basquetbol, que tuvo lugar en la cabecera municipal, organizado por el SNTE], o gastar cinco mil en los baños de la escuela?" (NIVA-Profr. Niséforo Figueroa Gómez, asesor técnico de la Subcorde Chinantla; Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002).

institucionales para canalizar la participación social y ciudadana se ven entremezcladas, traslapadas o reducidas unas o otras. Un ejemplo nada más: en el municipio de Tulcingo de Valle —uno de los municipios que la CORDE Acatlán tiene por más exitoso en cuanto al desarrollo del CMPS dada la continuidad que en el tiempo han logrado algunos de sus proyectos (banda de música infantil, ballet folclórico y ligas deportivas, principalmente) impulsados por las células operativas (ahí llamadas *comités*)—, el presidente municipal declaró en entrevista “no tener contemplado” el CMPS, pero sí, en cambio, un *Comité Municipal de Priorización de Obras*, integrado por los directores de las escuelas, los presidentes municipales auxiliares, inspectores y representantes de la comunidad. Luego, se refirió a la existencia de un *Consejo Técnico Municipal*, con propósitos, integración y funcionamiento correspondientes a los del CMPS, según el modelo poblano (NIVA-C. Sergio Jacinto barrera Gil, Presidente Municipal de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 3 de octubre de 2002).

Sin embargo, en entrevista también, el regidor de educación (también asesor técnico de la CORDE) explicó que en el municipio se ha logrado impulsar la participación magisterial a través de la formación de un *Consejo Técnico Municipal*, como una célula de trabajo que emana del CMPS, integrado por directivos y supervisores, el cual cumple dos tipos de tareas: participar en la planeación de obras de infraestructura educativa (para lo cual cuenta con representación en el Coplademun) y, por otra parte, analizar y abocarse a la resolución de problemas técnico-pedagógico que se presenten en las comunidades (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002). Podríamos decir que de alguna manera este Consejo Técnico Municipal estaría desempeñando las funciones que en el esquema federal se habían pensado para el CMPS, pero excluyendo de su integración a los padres de familia y demás representantes de la sociedad.

En el Consejo Técnico Municipal hacemos dos tipos de actividades, también bajo un diagnóstico. Una de las actividades importantes es la infraestructura educativa, o sea, las necesidades físicas que tienen las escuelas [...] Organizamos a los directores para que no cada quien llegue a ‘llevar agua a su molino’, sino que de manera equitativa y justa se prioricen las necesidades y se enlisten. Se analiza qué escuela es la que se debe atender primero, cuál es la que sigue, y así sucesivamente, para que así ya se traiga a la presidencia municipal y a través del Coplademun se le dé prioridad. De esa manera los maestros, las comunidades, van resolviendo sus problemas más prioritarios y no nos estamos encimando con

actividades o que llega un comité, llega otro maestro y no se puede atender a ninguno. La otra es la cuestión técnica y los problemas educativos que vivimos en el municipio. En la cuestión técnico pedagógica también se hace un diagnóstico de problemas: qué problemas educativos generales se repiten más, y también nos organizamos para resolverlos.

Este Consejo Técnico empezó a funcionar en este trienio. Lo quisimos lograr en años anteriores, pero pues no siempre se conoce al presidente, al regidor. La propuesta ha sido muy aceptada entre los directores, porque ellos tienen la ventaja de que al organizados en obras se atiende a sus escuelas, resuelven su problema de infraestructura y el compromiso es que también nos den. Si el presidente o el municipio les da, pues que nos den algo de lo que ellos pueden dar, que es parte de su función: una asesoría, una conferencia. Y se hacen en las escuelas, nos vamos rotando en cada uno de los eventos y entre todos compartimos (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Con todos estos factores en contra, no ha faltado el que el presidente municipal haya buscado evadir la responsabilidad de enfrentar al CMPS. Sin embargo, no siempre ha sido fácil:

De este tipo de experiencias tenemos muchas: un presidente municipal no quiso asistir a la reunión, después le platicaron cómo estuvo y ya no quiso perderse la segunda reunión, aunque no lo invitamos. Entonces él llega por sí solo y dice que él quiere estar en una célula, porque sentía que la sociedad ya estaba rebasando su decisión y no le quedó otra más que unirse a esa toma de decisiones. Entonces aceptó, accedió a que participaran sus regidores en cada una de las células, pero hasta ver, enterarse, que era contundente lo que se estaba haciendo con la sociedad (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

De ese modo, aun cuando con resultados incipientes, la experiencia de los CMPS ha dejado algunos aprendizajes positivos:

...sentimos que sí vamos avanzando, porque, quieras o no, se va educando la gente; los presidentes, que al rato siguen siendo líderes en sus comunidades, pues nos tienen que ayudar también ellos con la participación social. Y los propios maestros, también los estamos involucrando, participan activamente en los terrenos del consejo municipal, porque a ellos les interesa que el problema de la educación sea tocado y por ellos, por la participación de los maestros, siempre hay un tema de educación, y ya los padres de familia les dan su ayudadita. Dicen: 'Necesitamos más calidad'. Y entonces, ya se complementa lo que los maestros quieren con lo que los padres piden o tienen como una queja, como una súplica. Entonces hay varios problemas priorizados sobre educación... Esto nos ayuda porque se está abriendo la actitud del docente para con los padres de familia, que sepa que no va a pasar nada, que únicamente hay que comunicarnos (NIVA-Lic. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo en Acatlán; Acatlán, Pue., 13 de agosto de 2002).

La participación desde el otro lado de la frontera

Hemos visto cómo la falta de recursos es uno de los obstáculos principales para la realización de los proyectos de desarrollo elaborados en el marco de los CMPS; sin embargo, en la región Acatlán se cuenta con un factor externo de suma importancia: los recursos que los paisanos de más allá de la frontera norte hacen llegar a sus terruños.

Generalmente, los emigrantes envían recursos económicos a sus localidades de origen para celebrar las ceremonias religiosas y así adquirir prestigio y reconocimiento (Fuentes, 1998: 47-48). Pero también envían recursos para el mejoramiento de las condiciones de sus poblados.²⁸⁷

Un caso muy representativo de cómo la articulación entre la celebración de las fiestas tradicionales y las aportaciones de los migrantes dieron lugar a las experiencias de participación social a través de los CMPS es el del municipio de Tulcingo de Valle. En este municipio, a partir del 30 de diciembre de cada año, se celebran las fiestas tradicionales del lugar. Coincidiendo además con el periodo vacacional, muchos migrantes regresan en esas fechas para estar en las fiestas del pueblo. Con sus aportaciones, se empezaron a organizar, como parte de los festejos, bailables y competencias deportivas. Algunos de los migrantes que en un momento determinado regresaron definitivamente pensaron en dar un mejor sustento a esas actividades de fin de año, haciéndolas permanentes a lo largo de éste, además, porque recuperaban así aquello que, fuera de su patria, les había permitido establecer lazos de solidaridad y afirmar su identidad.²⁸⁸

²⁸⁷ Así, por ejemplo, en Piaxtla, mediante sus aportaciones se están pavimentando tres calles, se dio mantenimiento a un vado, se colocó el alumbrado ornamental en la plaza cívica y se está haciendo la carretera Ahuehuetitla-Piaxtla, hasta la localidad de Independencia; donaron también el premio de 10 mil dólares que se ofreció recientemente en una competencia intermunicipal de fútbol. Se está trabajando en un proyecto mediante el cual los migrantes aportan, en préstamo, los recursos para construir casas y rifarlas con el fin de recaudar fondos para construir la "Casa del anciano" (NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del presidente municipal de Piaxtla; Piaxtla, Pue., 28 de octubre de 2002).

²⁸⁸ En los Estados Unidos habían formado el "Club Juventud Tulcingo", que, además de competencias deportivas, organizaba actividades de apoyo a los migrantes, por ejemplo, la repatriación de aquellos que hubieran fallecido en ese país (NIVA-Sr. David Bravo Sierra, miembro del Comité [célula] de deporte de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

Fue así que estos líderes, en articulación con el trabajo de algunos laicos católicos,²⁸⁹ aprovecharon el espacio de los CMPS²⁹⁰ para obtener apoyo para la formación de una banda de música de viento, de una liga de fútbol intermunicipal y de un ballet folclórico, todas actividades dirigidas principalmente a niños y jóvenes, como una forma de afianzar su identidad cultural y de brindarles alternativas de recreación que hicieran frente a patrones de conducta aprendidos en el país del norte y que no eran vistos con buenos ojos en la comunidad.²⁹¹

Aquí en este lugar tenemos la influencia de los paisanos que vienen de Estados Unidos y que se fueron a veces sin terminar la primaria o terminando la primaria y la secundaria. Ahí se nos pierden y después no pueden vivir allá y regresan. Nos los regresan, pero con muy malos hábitos. Por eso la gente está cooperando, incluso económicamente, porque está preocupada, por las malas influencias de esos niños y jóvenes —los *cholitos*— que regresan de los Estados Unidos con malas costumbres, hasta drogadicción. Los padres quieren que sus hijos ocupen bien su tiempo, porque ha habido embarazos incluso en primaria. A Tulcingo ya le dicen “Tulcingo del baile” [el nombre oficial es Tulcingo de Valle] porque hay mucha *pachanga*. Los muchachos que vienen de Estados Unidos vienen con otras ideas: ponían los radios de sus taxis a todo volumen con canciones feas, con malas palabras, en pandillas, incluso tomando dentro de los vehículos, y los jovencitos luego también los imitaban. Los mismos padres de familia se dieron cuenta de que si ellos no participaban, eso iba a ir para más. Y de ahí fue que creció el interés de los padres de familia en que sus hijos tuvieran actividades más sanas, más productivas, más educativas, con tal de darles una alternativa, porque aquí en estos lugares no tenemos otras cosas (NIVA-Profr. Rey Aguilar García, asesor técnico y regidor de educación en Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

²⁸⁹ Principalmente, del Sr. Salomón Lira Fuentes, quien fungió de 1996 a 1999 como regidor de educación.

²⁹⁰ “El CMPS ha sido como un apoyo, porque yo antes no exigía, al contrario, yo daba todo. [...] Pero ahora, con esta nueva forma de hacer las cosas, pues si te da la oportunidad de decir: ‘¿Saben qué? También vamos a hacer esto, y vamos a hacerlo así, vamos a hacerlo así’. Cuando anteriormente pues no había la oportunidad” (NIVA-Sr. David Bravo Sierra, miembro del Comité [célula] de deporte de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

“Como que [los comités de trabajo] ya existían desde antes, pero no con ese nombramiento. Ahora se les reconoce ya propiamente; ya tienen una forma, ya tienen un rostro, y eso hace que se haya presionado al mismo gobierno como para desde ahí impulsar y exigir al mismo tiempo” (NIVA-Sr. Salomón Lira Fuentes, ex regidor de educación y director de la Casa de la Cultura de Tulcingo de Valle; Tulcingo de Valle, Pue., 17 de octubre de 2002).

²⁹¹ Con el mismo objetivo se está trabajando en un proyecto de intercambio cultural y de conocimientos entre los jóvenes migrantes de la región y los jóvenes que aún residen en ella, porque “el joven ya no debe regresar cambiado y destruido” (NIVA-Profr. Niséforo Figueroa Gómez, asesor técnico de la Subcorde Chinantla; Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002).

El caso de Tulcingo de Valle es mostrado, probablemente por su continuidad en el tiempo y por la forma en que ha repercutido con su acción y su ejemplo en otros municipios, como una de las experiencias más exitosas en cuanto a participación social en la educación.

Así es como se ha tratado de convertir uno de los rasgos más importantes de la región, su naturaleza expulsora de población, en uno de los vehículos para impulsar su desarrollo. Un ejemplo es la propuesta que desde la CORDE se formuló en 1999 para impulsar proyectos productivos familiares, financiados por migrantes de la región establecidos en los Estados Unidos, que contarían con el apoyo de la SEP y otras instituciones para la asesoría y formación profesional de quienes habrían de emprenderlos en la región, y que, al promover el empleo, fomentarían el arraigo de la población, además de sentar las bases para el desarrollo económico equilibrado de la mixteca poblana y crear un aliciente para elevar el nivel educativo de la población, que actualmente no concluye la educación secundaria para buscar suerte en otras latitudes.²⁹²

Otro proyecto es el que está desarrollando el líder de una fuerte organización de migrantes, originario de la región, Jaime Lucero,²⁹³ quien promueve el registro de una marca única para diferentes productos para exportación de la región, y tiene ya afiliados 1400 negocios, a los que vendería estos productos. Muchos de los migrantes

²⁹² La propuesta fue elaborada por el Coordinador Regional de Desarrollo Educativo (Gil, 1999). Consiste en ofrecer alternativas de inversión a los connacionales radicados en Estados Unidos, en proyectos que den empleo a sus familiares (estudiantes), quienes serían apoyados y recibirían la formación (especialización) necesaria. Los estudiantes, a partir del tercer semestre de bachillerato y universitarios, formularían proyectos productivos con la asesoría de equipos multidisciplinarios, que serían presentados a los poblanos radicados en los Estados Unidos en una visita de promoción por parte de los presidentes municipales. Los grupos multidisciplinarios elaborarían antologías (en administración empresarial, mercadotecnia, derecho internacional, así como otras materias especializadas) para la asesoría técnica tanto de los involucrados en el proyecto como de los profesores encargados de su formación. Los contenidos de las antologías se integrarían a los programas de estudio para que a mediano plazo los procesos educativos en la región respondan a las necesidades básicas de aprendizaje en el ámbito productivo. Se requeriría la participación conjunta de diversas instituciones, entre ellas, las secretarías de Educación Pública, Desarrollo Rural, Salubridad, Desarrollo Económico, Finanzas y Cultura, coordinadas a través de un Consejo. La operación del programa se daría en la Coordinación Regional para el Desarrollo Educativo y la preparación técnica de los familiares se daría a través del servicio social de los estudiantes.

²⁹³ Lucero es un empresario migrante, originario de la localidad de Independencia, municipio de Piaxtla, quien fundó para los poblanos en los Estados Unidos una "Casa de ancianos" y una "Casa de niños"; también, estableció un fondo de becas con las ganancias de los restaurantes. Fundó la "Casa Puebla" en Nueva York y la "Casa Tulcingo", con células familiares.

poblanos tienen ya sus negocios establecidos en los Estados Unidos y han solicitado que les envíen productos de la región para venderlos allá.

En la CORDE se entendió que estas dos propuestas podían compaginarse, en la idea de consolidar proyectos para producir, con calidad de exportación, a escala familiar, por lo que se buscó el acercamiento con la organización de Lucero. En visita de éste a la región el 10 de agosto de 2002, se tuvo una reunión para la organización de células familiares para la generación de este tipo de proyectos.

De ahí entonces que las propuestas de la CORDE en torno a la participación social enfilen ahora hacia la generación de empleos a través de proyectos productivos, de corte familiar, que a la larga llevaría a una organización regional de productores. De alguna manera hay así un acercamiento con el interés de la política educativa del gobierno de Melquiades Morales de acercar la educación al mundo de la producción. Sin embargo, la propuesta, entregada a varios secretarios del gobierno estatal, no había recibido respuesta hasta el momento de la indagación.

La afirmación de la decisión de los expertos

La idea que guió la gestión del Ing. Gil al frente de la CORDE Acatlán es que los Consejos de Participación Social sólo podían tener buenos resultados si tenían la guía —y diríamos, la anuencia— de los profesionales de la educación: maestros, directores y supervisores. Si bien reticentes en un inicio, los maestros se fueron dando cuenta que la participación social a través de los Consejos se fue canalizando cada vez más en el sentido tradicional de apoyó a las labores de la escuela y financiamiento de obras de mejoramiento de la infraestructura escolar. Su propia participación en el seno de los CMPS los había puesto en contacto y los había fortalecido en su capacidad de plantear demandas frente a las autoridades políticas locales.

Era, pues, momento de ensayar nuevas formas de articulación entre la CORDE y la estructura de mando operativo en el subsistema educativo regional. El Consejo Regional de Participación Social había tenido alguna fuerza durante el gobierno de Manuel Bartlett, pero no la tenía más. En mayo de 2002 la SEP Puebla pidió que se renovara este Consejo, lo que de hecho se hizo, pero sin infundirle una existencia real.

En cambio, la propuesta que sí prosperó —no sin dificultades— fue la de integrar y operar un *Consejo Técnico Regional*, cuerpo colegiado conformado por el conjunto del personal directivo de la región (jefe de sector, supervisores y directores), con participación de la CORDE, que tendría por objetivos mejorar la calidad de los procesos y resultados educativos, consolidar el subsistema educativo regional e impulsar la formación, actualización y capacitación docente (Gil, 1999: 5).

El Consejo Técnico Regional se plantea como una de las formas posibles para consolidar la desconcentración, integrando un gran equipo de directivos en una instancia que [analice], con cierta periodicidad, los diferentes problemas emanados de la propia cotidianidad de los procesos en las diferentes instituciones educativas, con una dinámica progresiva que incite al análisis reflexivo al confrontar la supervisión con sus problemas y potencie la toma de decisiones con el concurso de las experiencias e ideas de todos los supervisores (Gil, 1999: 54).

Se propuso como instancia para la solución de problemas que afecten el trabajo educativo —eliminando de su agenda los problemas laborales y sindicales—, cuya solución esté a su alcance y que impliquen, más que el mero aporte de recursos, el trabajo y el esfuerzo de todos los miembros. El Consejo Técnico Regional se ocuparía de analizar los problemas, determinando sus causas y aportando posibles soluciones (Gil, 1999: 57).

La propuesta de integrar este órgano colegiado surgió luego de una serie de reuniones del Coordinador Regional con el jefe de sector y los supervisores, en las que se analizaron las estadísticas de reprobación y deserción del ciclo escolar anterior y se compararon las disposiciones del *Manual de supervisión* con las prácticas observadas en los terrenos de organización escolar y técnico-pedagógico. La conclusión de ahí surgida fue que el personal de supervisión no contaba con la capacitación necesaria para ejercer las funciones a él encomendadas y se acordó realizar un diagnóstico más elaborado —mismo que efectuaron posteriormente el Coordinador Regional y el jefe de sector— para identificar los problemas y sus causas, analizarlos y definir alternativas de solución (Gil, 1999: 14-15).

El plan de trabajo para llevar a cabo el diagnóstico se acordó con el jefe de sector y los supervisores; la investigación, con la participación de los involucrados, arrojó el diagnóstico sobre el personal que presta el servicio educativo en la región (maestros, directores, supervisores) que a continuación se presenta. En la *dimensión*

institucional: problemas políticos intragremiales, falta de reconocimiento y estímulo a los docentes, desvinculación de los contenidos educativos de las necesidades de aprendizaje reales; en la *dimensión social*: falta de contacto con las comunidades; en la *dimensión interpersonal*: falta de comunicación, apatía, hostilidad, ansiedad; en la *dimensión pedagógica*: falta de atención a las cuestiones técnico-pedagógicas; en la *dimensión personal*: falta de compromiso y motivación; y, en la *dimensión valoral*: no identificación de necesidades, ideologías, valores o intereses claros (Gil, 1999: 27-29).

El 2 de junio de 1998 se tuvo una nueva reunión para el análisis del diagnóstico (regional y por zona escolar) y la presentación de la propuesta —que fue aceptada— de crear el Consejo Técnico Regional como instancia colegiada para la toma de decisiones, el cual imprimiría una dinámica institucional que priorizara el trabajo pedagógico y del cual se esperaba se convirtiera en un espacio en el que, entre otras cosas, "se aprenda a manejar los conflictos, trabajar para construir consensos, asumir la diversidad y compartir la responsabilidad de dar cuentas sobre los resultados", y "donde se ejercite y se adquiera cada vez mayor autonomía institucional" (Gil, 1999: 53 y 55).

Otros acuerdos fueron capacitar a supervisores y directores en la función técnico-pedagógica a través de talleres; capacitar a los docentes a través de cursos de actualización en Centros de Maestros; capacitar a los directivos en el manejo de conflictos a través de talleres; realizar reuniones con padres de familia y directivos para informar sobre derechos y obligaciones; realizar talleres de enlace entre docentes de distintos niveles educativos para disminuir los desfases existentes entre esos niveles; realizar talleres de intercambio de experiencias con docentes de grupos multigrado y docentes que trabajan bajo el programa PARE. También se unificaron los criterios de operación de los Consejos Técnicos Escolares y se integró un plan anual de trabajo (Gil, 1999: 60-61).

Esta fue la vía de entrada para empezar a trabajar con los directivos de la región las nuevas concepciones acerca de la gestión escolar y plantear una propuesta de innovación en el sentido de transformar las prácticas de gestión vigentes, con énfasis en lo administrativo, que se restringen a los órganos unipersonales de gobierno, no incorporan la planeación y no permiten la participación de la comunidad

educativa (Gil, 1999: 32-34). Es decir, se pretendía transitar de un paradigma burocrático a una cultura de gestión pública (más aún, de *gerencia pública*) (*ibidem*: 50).

A partir de esta propuesta la CORDE se fue abriendo camino en territorio antes vedado: las escuelas de educación básica, con la idea de ir introduciendo los nuevos paradigmas de la gestión escolar que incorporan como uno de sus aspectos fundamentales el establecimiento de una planeación estratégica,²⁹⁴ y la asimilación de los conceptos de la teoría de las relaciones humanas (Gil, 1999: 43-44 y 75).

Así, pues, después de las primeras acciones arriba descritas, se procedió a conformar un *Plan Estratégico Maestro*²⁹⁵ y un *Plan Táctico*, a partir de los cuales se adoptaron algunas políticas estratégicas rectoras tales como

- impulsar el apoyo financiero de los ayuntamientos para la consecución de las metas programadas;
- gestionar que la asignación de recursos económicos por parte de autoridades municipales sea con equidad, eficiencia y oportunidad;
- optimizar el uso de los recursos financieros asignados promoviendo la participación social,
- promover la operación efectiva de los Consejos Técnicos Consultivos; conformar y promover la operación de Consejos Técnicos en el Desarrollo Educativo de los municipios;
- promover la corresponsabilidad interinstitucional para el logro de las metas planteadas;
- articular oportunamente acciones conjuntas entre la CORDE y nivel educativo para favorecer el logro de las metas regionales;

²⁹⁴ "La planeación estratégica ...es un instrumento que colabora para adecuar las respuestas de la organización escolar ante su medio ambiente. [...] consiste en relacionar y ubicar a la organización con su entorno, identificando oportunidades y amenazas que pueden surgir en el futuro y contraponerlas con las fortalezas y debilidades de la institución escolar, con el fin de contar con el sustento para tomar decisiones"; [...] es el esfuerzo sistemático de la organización escolar para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, desarrollando un plan táctico con el fin de ponerlos en práctica, lograr los propósitos e ir obteniendo resultados para satisfacer gradualmente las expectativas", sin seguir reglas fijas (Gil, 1999: 46 y 49).

²⁹⁵ El Plan Estratégico Maestro contempla los siguientes elementos: diagnóstico de las situaciones problemáticas críticas actuales, las situaciones futuras deseadas, los paradigmas institucionales negativos, los paradigmas positivos a adoptar, las fortalezas y debilidades institucionales, las oportunidades y las amenazas, la visión y la misión de la organización, el decálogo de valores a adoptar, las políticas estratégicas, las metas institucionales (Gil, 1999: 67-72).

- impulsar la operación de los Consejos de Participación Social estableciendo corresponsabilidad para la consecución de las metas regionales (Gil, 1999: 71).

A decir del Coordinador Regional, los resultados que gradualmente se han ido obteniendo, aunque en un inicio vacilantes, muestran ya la transformación de actitudes en la mayoría de los supervisores y los directores (Gil, 1999: 74-75).

Calcular cuánto hay de cierto en esta afirmación es algo que rebasa las posibilidades de este trabajo. En su calidad de propuesta vertida desde las autoridades educativas, su carácter técnico deja de lado la complejidad político y social que en este capítulo hemos querido mostrar y que lleva a que la política se “aplique” en otros términos.

Así pues, nos encontramos con que en el caso de la CORDE Acatlán la desconcentración se ha limitado a los aspectos administrativos, en algunos casos complicando aún más esta esfera; mientras que, en el plano de la participación, se impuso una versión de ésta que desplazó la función de contraloría social a favor de la participación casi identificada con el cofinanciamiento de las obras de beneficio social, a partir de esquemas de autoridad que continúan inalterados, tanto en el ámbito escolar, como en el municipal, y que no propician el aprovechamiento de una tradición participativa que, antes al contrario, parece haberse ido perdiendo ante los cambios sufridos en el tejido social.

De este modo, el discurso de la participación social parece responder a cierta concepción idealizada de la comunidad, que pasa por alto las estructuras de poder preexistentes, pero que sirve a distintos usos estratégicos, entre ellos, el de legitimación social. Encontramos, pues, que si bien se han producido algunos cambios —mínimos— en la gestión educativa a partir de la convocatoria a la participación social, como la ampliación de los espacios para la formulación de demandas desde la sociedad, éstos no han logrado traspasar la línea de una participación subordinada y acotada.

CONCLUSIONES

Después de haber tenido su origen en el ámbito de lo público no estatal (a través de particulares y corporaciones civiles y eclesiásticas), el sistema de educación pública en México empezó a vivir, desde la segunda parte del siglo XIX, con la consolidación de los liberales en el poder, la creciente injerencia estatal, primero, desde el ámbito municipal. Aun así, el control de la gestión de la educación se encontraba entonces básicamente en las comunidades y el magisterio se ejercía como una profesión libre (aunque sujeta a autorización).

Con el Porfiriato, a nombre del progreso y de la integración nacional, empieza a promoverse un proyecto de *federalización* de la educación que pretendía la centralización de la responsabilidad por este servicio en las autoridades federales. El proyecto así planteado no prosperó, pero sí se dio en cambio una centralización a nivel estatal que poco a poco, con la expansión de un cuerpo administrativo profesional (burocratización), fue minando la gestión local de la educación pública y convirtiendo al magisterio en una profesión de Estado que desde entonces reclamó para sí la conducción de la educación pública a través de las instituciones estatales.

A partir del triunfo en la Revolución Mexicana de una facción que formuló compromisos con las reformas sociales —la educación popular incluida— y que erigió un Estado paternalista y autoritario, la rectoría estatal en la educación se fue consolidando, excluyendo por vía de las leyes la participación de las corporaciones religiosas y limitando la de los particulares. Luego de un breve retorno a la gestión municipal de la educación, el proyecto vasconcelista pugnó precisamente por retirar el control de la educación a los poderes locales. La federalización centralista se dio entonces por la vía de la expansión de la acción federal en los distintos estados y regiones, ganando para los gobiernos centrales la legitimidad social que contribuyó a la estabilidad política y a la consolidación estatal.

Los años veinte fueron así escenario, a través de la instalación de las escuelas rurales, de fuertes conflictos (como el religioso, como el de la reacción a la educación sexual) y tensiones entre el proyecto centralizador de corte modernizador que expandía el control burocrático por sobre el control local de la educación, basado en

una autoridad de tipo personal, con un proyecto tradicional. No obstante, la gran dependencia que el sistema de escuelas públicas tenía todavía respecto de los recursos de las comunidades hizo que la autonomía local respecto a la educación tuviera que ser negociada en la práctica y que la participación de la comunidad fuera una constante en la instalación y operación de las escuelas.

Los maestros fueron los intermediarios en este proceso. Imbuidos de una especie de “nacionalismo profesional” que los hacía aparecer como los más adecuados para la tarea de la integración nacional y la promoción del desarrollo del país, entablaron una alianza con los gobiernos surgidos de la Revolución y, en su calidad de líderes, organizaron, desde la escuela, a la sociedad. A partir de entonces, y sobre todo con la *educación socialista*, la gestión educativa quedó indiferenciada respecto a la lucha social y política.

El proyecto original de Vasconcelos había contemplado la instalación de órganos representativos, electos, de la sociedad; sin embargo, en su lugar se constituyeron Juntas Locales de Instrucción Pública, integradas por designación de las autoridades (no responsables, por tanto, frente a los pueblos), que además poco a poco fueron perdiendo terreno frente al poder de los inspectores. Así, el aparato institucional responsable de la prestación de servicios educativos, desde el ámbito federal principalmente, se fue expandiendo; y los espacios de participación y decisión de la sociedad —sobre todo después de los fuertes conflictos en que ésta se vio polarizada—, cerrando.

El magisterio, librado ya del control municipal y de las comunidades, e inserto ahora en la estructura burocrática del sector educativo, se hizo del monopolio de la gestión educativa, mismo que sería capitalizado por la organización sindical (el SNTE) que, auspiciada por las autoridades, lograría la unificación de los distintos gremios magisteriales, conformando así un sindicato nacional de enormes dimensiones, que gozaría además, vía las disposiciones legales, del monopolio de la representación de los trabajadores de la educación del sector público.

Una estructura vertical y centralizada, pero sobre todo, las ligas del sindicato con el partido oficial y con el aparato estatal mismo, hicieron que el control sindical de la base magisterial pudiera ofrecerse como un bien en el intercambio político por el

que la élite sindical obtuvo, por décadas, oportunidades de ascenso político y profesional. La creciente injerencia del SNTE en el aparato institucional de la educación, sobre todo a partir de la generalización casi completa del fenómeno de imbricación interburocrática —por el que el personal de mando medio y operativo de la SEP era, al mismo tiempo, un miembro del sindicato que profesaba a éste mayor lealtad—, aunada a la enorme expansión del sistema educativo nacional, hicieron que la SEP perdiera la capacidad de dirección técnica y administrativa de la educación pública en el país, con una enorme cauda de consecuencias —deficiencias y rezagos— en los terrenos de los procesos educativos y administrativos.

De esa forma, centralización y cerrazón a la participación social —más allá de la cooperación económica para el sostenimiento de la escuela—, además del control por parte de una burocracia tradicional con fuertes ligas con el sindicato, fueron, por largas décadas, los rasgos más característicos de la gestión institucional de la educación en nuestro país.

Sin embargo, el fin de siglo lo contempló ensayando procesos contrarios. Cuando la forma de Estado centralizado y autoritario hizo crisis, hubo que cambiar el modelo, y la opción se encontró precisamente en un diseño institucional que tiene sus ejes básicos en la descentralización y en la participación social. Esto pudiera afirmarse de la administración pública en general, pero es la historia particular, reciente, del sector educativo. Una historia que ha ido produciendo complicados capítulos en razón de las relaciones de poder escenificadas por sus protagonistas.

Así, las políticas de descentralización de la educación básica en nuestro país buscaron resolver los problemas que la expansión del sistema educativo, bajo un esquema centralizado, había generado, pero sobre todo, buscaron recuperar la gobernabilidad de aquél, perdida ante uno de los grupos de presión más fuertes del escenario político nacional. La desconcentración echada a andar durante el gobierno de José López Portillo y la descentralización que se ensayó y terminó como coordinación federación-estados durante el gobierno de Miguel de la Madrid afectaron —parcial y temporalmente— el poder de la burocracia tradicional ligada al SNTE, que —no sin resistencia— sufrió el embate de un proyecto modernizador, a manos de una nueva burocracia de corte tecnocrático.

Pero fue con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que ese proyecto modernizador pudo ser impulsado con mayor vigor, en el marco del proceso de Reforma del Estado que quiso quitar a éste su carácter asistencialista e intervencionista, y librarlo de presiones corporativas. Es así como, aprovechando la coyuntura del movimiento magisterial, el gobierno propició la entronización de un nuevo grupo hegemónico en el SNTE, encabezado por Elba Esther Gordillo, que hizo suyo el discurso sindical modernizador del gobierno y que finalmente negoció la puesta en práctica del radical proceso de descentralización diseñado por Jesús Reyes Heróles, salvaguardando buena parte de sus intereses, entre ellos, fundamentalmente, la titularidad, como sindicato nacional, de las relaciones colectivas de trabajo del personal del sector público de educación.

La firma del ANMEB en 1992 dio lugar a una nueva distribución de la función social educativa y a la consecuente reestructuración del sistema educativo nacional, a través de la definición de facultades exclusivas y concurrentes que conservó para las autoridades centrales las funciones sustantivas —principalmente, la determinación de la normatividad y la evaluación—, descargando en las autoridades estatales las responsabilidades operativas por los servicios de educación básica y normal, y reduciendo el encargo de las autoridades municipales a ver por la instalación y mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento escolar. De este modo, podía tal vez presentarse este nuevo esquema como un diseño pensado para eficientar la administración educativa, pero difícilmente puede ser defendido a nombre del federalismo, principio de organización política que tiene como base la soberanía de los diferentes ámbitos de gobierno, aquí subordinados al ámbito federal.

La reestructuración del sistema educativo nacional contempló también, después de décadas de estar cerrada a ella, la promoción de la participación social en la educación, apelando a cuatro objetivos fundamentales: propiciar el equilibrio en la participación de los actores, fortalecer la capacidad organizativa de la sociedad, combatir el burocratismo del aparato educativo e instituir la contraloría social de la educación. Se propuso para ello la formación de organismos representativos de la sociedad, a diferentes niveles (escolar, municipal estatal y nacional), como instancias de consulta, colaboración y apoyo: los llamados Consejos de Participación Social en la Educación.

Más allá de las especificidades nacionales, las principales vías para la reestructuración del sistema educativo nacional que planteó el ANMEB —la descentralización y la participación social en la educación— respondieron al cambio gestado en torno a los paradigmas predominantes de gestión gubernamental, a partir de la crisis del modelo de Estado centralizado y autoritario. A partir del cambio en la concepción de la naturaleza y funciones del Estado, se promueve en muchos de ellos una reforma institucional que repliega el ámbito de lo público estatal y se da una apertura hacia lo privado y social, a los que se concibe como corresponsables del *buen gobierno*. Así, a nombre de la eficacia, la eficiencia y la legitimidad de las políticas y acciones públicas —a su vez, perseguidas en función de la gobernabilidad democrática, el buen gobierno y el desarrollo económico—, la descentralización y la participación social fueron propuestas y reivindicadas tanto desde el ámbito de la política, como de la academia, las organizaciones sociales y las agencias internacionales de desarrollo. Las principales ventajas que en ellas se vieron tienen que ver con la posibilidad de acercar a los ciudadanos a las instituciones estatales para que sus intereses sean tomados en cuenta en las decisiones y acciones gubernamentales, que, estando más cercanas al terreno, podían ser adoptadas con un conocimiento más certero y adquirir también mayor viabilidad y sustentabilidad, además de hacer más factible la transparencia de la gestión gubernamental y fortalecer a los actores sociales.

Particularmente, en el ámbito de la educación, también frente a una crisis del modelo educativo, los organismos internacionales recomendaron hacer cambios en la estructura y funcionamiento de los sistemas educativos nacionales, que contemplaron, de nuevo, la descentralización y la participación social en el plano de la gestión institucional de la educación. Al respecto es fundamental la suscripción —México incluido— de la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” (Jomtien, Tailandia, 1990), pero también, los condicionamientos que el Banco Mundial impuso a nuestro país y a otros, vía la negociación de financiamientos.

De este modo, descentralización y participación social —junto con la autonomía escolar— han copado el discurso de la reforma de la gestión educativa, muchas veces con una carga fuertemente normativa. No obstante, se han levantado

también voces críticas y analíticas, tanto desde la reflexión general como desde el estudio de experiencias concretas.

En México, tales vías de reestructuración de la gestión institucional de la educación vinieron de arriba, es decir, como una política gubernamental. Hemos abordado ya los imperativos que llevaron a la adopción de la descentralización de los servicios de educación básica y normal en 1992, pero no así las consideraciones que llevaron a postular la participación social en la educación. A este respecto, creemos que la política de participación social en la educación respondió a la adopción de los paradigmas y, sobre todo, la retórica de la nueva gestión gubernamental predominante en el discurso educativo internacional, que venía bien para reducir la presión sobre el Estado de la demanda social por la educación, haciendo ver a la sociedad como corresponsable de ella.

Así pues, la apertura de los canales de participación de la sociedad en el ámbito educativo no fue una demanda que surgiera de la sociedad misma, sino que se trató de una política pública de descentralización hacia la sociedad civil, con origen estatal, con alcances limitados dada su naturaleza consultiva y de apoyo, mas no decisoria, que se ponía en operación a nombre, principalmente, de la eficiencia y mejor uso de los recursos, pero también, de la contraloría social de la educación, aunque los mecanismos que se diseñaron para ello —los Consejos de Participación Social en la Educación— no garantizaban en su conformación y funcionamiento que esta tarea pudiera ser ejercida. De este modo, sin haber roto con la concepción —plasmada en el texto constitucional y en la LGE— que deposita en el Estado la titularidad del derecho a educar, de entrada era previsible que la pretensión de lograr, a través de la participación, nuevas fuentes de financiamiento para el sector se impusiera por sobre la idea de la vigilancia social del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia educativa, tarea para la que los Consejos se mostraban sumamente débiles para ejercer con eficacia, dada su integración a partir de diferentes representaciones sociales con distintas capacidades de presión y por la inclusión misma en ellos de las autoridades.

Pero, de acuerdo a diversos diagnósticos a nivel nacional, la política de promoción de la participación social en la educación, a la que se adherieron discursivamente los principales actores del ámbito educativo —entre ellos, el SNTE—,

gozó de poco apoyo y tuvo distintos problemas en su implementación relacionados con resistencias y rechazos, de modo que el consenso manifestado en torno a su necesidad se mostró más retórico que real, escondiendo una polémica soterrada.

Así, después que entre 1992 y 1993 quedaron sentadas las bases de la política, pasaron varios años —prácticamente toda la gestión presidencial de Ernesto Zedillo, con Miguel Limón Rojas como titular de la SEP— en que la participación social fue olvidada o relegada en el ámbito nacional, y atendida desigualmente (aunque en la mayoría de los casos, incipientemente) en las diversas entidades federativas. En contraste con la importancia que se le concedió en el discurso, faltó, en las autoridades federales, la voluntad política para impulsarla.

No fue sino hasta estar a punto de concluir el periodo sexenal que se hizo presente algún interés en dar vida a los Consejos, instalando finalmente el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y emitiendo nuevos lineamientos para la constitución y funcionamiento de los Consejos en las otras escalas; sin embargo, estos lineamientos no introdujeron prácticamente ningún cambio en la forma de integrar y operar de los Consejos, que había sido ya criticada por las autoridades educativas de diversos estados de la República, y, antes bien, se mostraron mucho más rigidos.

Con todo, a pesar de los magros resultados que en el plano operativo se obtuvieron, los Consejos de Participación y la política de participación social en la educación permitieron a los dos últimos gobiernos priístas del fin de siglo modernizar su discurso e intentar variar la relación con la sociedad apelando a su corresponsabilidad en la gestión pública, a través de un proyecto educativo que, sin embargo, seguía planteándose y haciéndose responsable, de manera indiferenciada, por el desarrollo social en su conjunto.

Con la alternancia política a nivel del Ejecutivo federal, la política de participación social en la educación, sin ser desechada, toma otros rumbos. Luego de una fuerte crítica al esquema de participación promovido por los gobiernos anteriores (participación inducida, organismos no representativos de la comunidad, participación meramente contributiva, composición inadecuada) el nuevo gobierno panista retomaría selectivamente las propuestas del Equipo de transición en este rubro, las

cuales, de entrada, señalaron la necesidad de reestructurar los Consejos de Participación Social en la Educación, principalmente, el Conapase.

Bajo la nueva administración, cambia la concepción de la participación social en la educación, a la que se apela ahora ya no tanto en términos de la eficiencia en la gestión —aunque sí, sobre todo con la adopción de modelos gerenciales—, sino como una forma de ampliar el espacio público y democratizar el espacio escolar. Ciertamente, el foco se desplaza de la atención a las necesidades de la comunidad, al cambio en la gestión escolar y en el funcionamiento de las escuelas, terreno en el que se presenta como indispensable la negociación con el SNTE.

Debilitado, aunque no completamente, en su fuerza como grupo de presión, el SNTE había adoptado ya, desde los primeros tiempos del cambio en su modelo sindical —al momento del desplazamiento de Vanguardia Revolucionaria como grupo hegemónico en el sindicato— un discurso con el que intentaba mostrarse ante la opinión pública como preocupado, más allá de intereses gremiales, por el servicio que constituía su materia de trabajo. Así, con la intención de recuperar el aprecio social tanto hacia el magisterio como hacia el sindicato mismo, y a partir del acercamiento que tiene con el sector académico, hace suyas las propuestas de promover la participación social en la educación. Sin embargo, de nuevo, se trata más que nada de una asunción discursiva que todavía con los gobiernos priistas se combinaba con la defensa de la educación pública y sus principios históricos, así como de la rectoría estatal en la educación, ante los avances de la derecha conservadora.

El SNTE ha sabido, pues, adaptarse a los cambios. Para principios del 2000 su estructura organizativa sufrió ajustes importantes, aun cuando, hasta hoy, no han sido incorporados en sus Estatutos. A tono con la federalización de los servicios educativos, creó Coordinaciones Regionales como parte de su Comité Ejecutivo Nacional, así como una Secretaría de Participación Social, para impulsar esta política desde la misma concepción de los gobiernos priistas de afrontar a través de ella no sólo el rezago educativo, sino el rezago social en general, y recobrar así, para el magisterio, el aprecio social a través del servicio a la comunidad.

El SNTE pudo adaptarse también al cambio político experimentado en el país a escala nacional con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República,

habiendo su nueva *líder moral*, Elba Esther Gordillo, trabado de antes relaciones de amistad con el nuevo titular del Ejecutivo federal. Así, el SNTE no tuvo reparo en acudir, en agosto de 2002, a la firma del *Compromiso Social por la Calidad de la Educación* a la que convocó el nuevo gobierno en busca de un consenso amplio en torno a las acciones del sector educativo. Este Compromiso, a diferencia el ANMEB, fue signado por un número muy amplio y variado de actores, entre ellos, autoridades federales y estatales, representantes de los otros poderes de la Unión, organizaciones de padres de familia, instituciones académicas, organizaciones sociales, empresarios y organizaciones religiosas, que apenas unos cuantos años antes parecía muy difícil de hacer coincidir en materia educativa.

Apenas unos meses después, en el marco de ese Compromiso, la firma de acuerdos específicos entre algunas de las organizaciones sociales que lo suscribieron desataría la polémica y mostraría lo problemático de la apertura del espacio público de la educación en las circunstancias nacionales actuales. Se trató de la alianza entablada por el SNTE, la Fundación Vamos México y las organizaciones nacionales de padres de familia (la UNPF, incluida), para desarrollar acciones conjuntas, principalmente, el desarrollo de un programa de formación para padres de familia que incluía la difusión de un manual —*Guía de padres*— fuertemente criticado por su contenido técnico y valorativo.

Hay varios puntos que destacar a raíz de este hecho: en primer lugar, la falta de coherencia ideológica entre algunas de las organizaciones firmantes (el SNTE y la UNPF), históricamente enfrentadas en torno a los principios de la educación pública, gratuita y laica. Principalmente, respecto al SNTE, habría qué preguntarse por el grado de consenso real que tuvieron entre sus bases las decisiones comprometidas por su CEN, ya que el proyecto, por su perspectiva valorativa, era cercano a las posiciones conservadores que antes había criticado.

El episodio fue una muestra más de cómo el campo de la educación sigue siendo —inevitablemente— campo de la lucha política. Permitió evidenciar, una vez más, la limitada autoridad del titular de la SEP, rebasado por dos figuras que encarnan poderes tácticos, por encima de los institucionales, con un manejo personalista de las acciones públicas en el campo educativo. Permitió también observar el doble juego de la dirigente magisterial, secretaria general del PRI, en su acercamiento con el gobierno

panista. Y permitió además cuestionarse acerca de la apertura del espacio público de la educación a la sociedad y sus organizaciones: Es claro que la firma de los compromisos se dio por parte de las cúpulas de organizaciones alejadas de sus bases, o bien, que ostentan una falsa representatividad, de donde un cuestionamiento acerca de su legitimidad se hace imperativo. Por otro lado, se muestra el ventajoso aprovechamiento de ese espacio público por parte de organizaciones que cuentan con mayor capacidad organizativa y mayores recursos de presión a partir de mecanismos autoritarios y corporativos, que se realiza además en beneficio de intereses e ideologías particulares. Esta crítica se agudiza aun más para el caso de una organización pretendidamente independiente, que utiliza, para su operación y promoción, sin la obligación de rendir cuentas, el mismo aparato del Estado.

A pesar del desinterés del gobierno federal por este asunto, los estados de la Federación se habían comprometido, a través del ANMEB —y estaban obligados por la LGE— a promover la participación social en la educación a través de los Consejos de Participación Social. Y aunque aquella circunstancia podía dispensarlos de hacerlo, no en todos los casos fue así. En el Estado de Puebla, elegido en este trabajo para la realización de un estudio de caso, la promoción de los Consejos de Participación Social cobró, durante el gobierno de Manuel Bartlett, especial importancia como parte de un proyecto radical de reestructuración del sistema educativo estatal que tenía entre sus objetivos la eliminación del control ejercido por el SNTE sobre la gestión institucional de la educación, a través de sus ligas con la burocracia del sector educativo y su imbricación con los mandos medios y operativos del sistema:

En primer lugar, a partir de la transferencia de los servicios de educación básica y normal federales al estado en 1992, la reestructuración era un imperativo que había que sacar adelante, aunque esto no estuvo exento de dificultades. La primera de ellas fue el articular dos burocracias —la estatal y la *estatalizada*— diferenciadas y decidir cuál sería la que quedara al frente del aparato educativo reorganizado. La solución temporal, tomada en los últimos meses del gobierno de Mariano Piña Olaya, fue la operación en paralelo de ambas instancias —la SEP y el IAE— coordinadas por una tercera —la Coordinación General de Educación—, que de entrada vino a acrecentar la burocracia y a hacer más complejo el panorama organizativo del sector.

El gobierno de Manuel Bartlett dio una pronta solución a esta duplicidad fusionando, en 1994, en una sola estructura, a las burocracias de origen federal y estatal, bajo la personalidad jurídica de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, ratificando a su titular y tomando como base para su organización interna la propia de la dependencia descentralizada, con un mayor desarrollo organizativo, sobre todo en las áreas de planeación y programación. Sin embargo, los principales puestos directivos siguieron siendo ocupados por una burocracia que en buena parte debía su carrera laboral y profesional al SNTE.

Es así que las principales decisiones en torno a la conducción del sistema educativo durante esta gestión tuvieron origen no tanto en los equipos de la SEP Puebla, sino en el equipo de asesores del que el gobernador se hizo acompañar, que había estado con él, principalmente en el Conalte, cuando había ocupado la cartera de Educación Pública a nivel federal, y que ahora se habían agrupado en torno a una asociación civil de corte académico: el CIPAE.

Fue en estas esferas en donde se gestó el que sería el programa articulador de la acción pública en el sector educativo, el PEP, que, a partir de planteamientos formulados en el marco de la UNESCO y vertidos en importantes compromisos internacionales, como la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos", planteó como dos de sus líneas estratégicas básicas la descentralización y la participación social, con las que se pretendía establecer un contacto más estrecho con las comunidades y echar a andar proyectos de desarrollo que, a través del ámbito educativo, incidieran en el desarrollo social y económico de las mismas.

De estos planes y proyectos fue marginado el SNTE. Por primera vez en la historia local, las secciones poblanas de este poderoso sindicato no fueron tomadas en cuenta para la implementación de los proyectos del sector. Además, estaban siendo atacadas en diversos flancos: no habían sido consultadas tampoco para el nombramiento de las autoridades educativas; se llevó a cabo un programa de regularización administrativa por el que se auditaron las plazas y las compatibilidades; el gobernador había declarado que uno de los obstáculos para la reorganización era la existencia de distintas instancias sindicales; además de todas las incertidumbres que en materia laboral había traído consigo la descentralización (marco jurídico aplicable, prestaciones de seguridad social, procedimientos escalafonarios,

reconocimiento de los derechos de organización colectiva, etcétera), que si bien habían sido negociadas y garantizadas a nivel central a favor de los trabajadores transferidos y su representación sindical, pendían tan sólo de acuerdos políticos que en este caso le tocaba cumplir a un político de mano dura con el que el SNTE se encontraba confrontado.

Finalmente, los proyectos descentralizadores cuajaron en un proceso de desconcentración que dio lugar a la formación de estructuras institucionales regionales, las CORDE, a través de las cuales el grupo de Bartlett pretendía operar su proyecto educativo y que estarían libradas del control del SNTE, primero, porque el personal directivo, cercano al grupo de Bartlett, ocuparía plazas de confianza (por tanto, no escalafonadas y sujetas al control sindical), luego, porque las secciones del SNTE no intervenirían en la contratación del personal. Además, porque en la estructura orgánica de la SEP quedaron al margen de cualquier dependencia de la burocracia tradicional que tenía a su cargo la dirección de los niveles educativos. En cambio, las CORDE establecieron una relación directa con el Consejo Educativo Poblano, instancia que asumió —o, mejor, invadió— muchas de las atribuciones de la misma SEP Puebla.

Las CORDE quedarían encargadas tanto de tareas administrativas que acercaban las gestiones a los usuarios —incluidos los maestros, debilitando así el papel intermediario de los líderes sindicales—, como de tareas de corte técnico-pedagógico que duplicaban funciones de las áreas centrales, estableciendo así un paralelismo que pronto se mostró ineficiente y en buena parte inviable, ya que no podía prescindir de la participación del personal de mando operativo —jefes de sector, inspectores, supervisores—, leal al SNTE, sobre el cual las CORDE no tenían línea de autoridad; además, este personal reclamó por lo que consideró una invasión a su materia de trabajo.

Entre las tareas de corte técnico-pedagógico que las CORDE asumieron figuran de manera principal la promoción y asesoría, a través de sus asesores técnicos, de los Consejos de Participación Social, a los que se comprometió a desplegar —rebasando las atribuciones conferidas por la LGE— proyectos de desarrollo comunitario, pero que también —atendiendo aquí si a las atribuciones conferidas por la LGE— fueron aprovechados por los padres de familia, en grupos informales y

también a través de organizaciones auspiciadas por las autoridades —la AEPF—, para reclamar a los maestros el ausentismo, el abuso de autoridad, el manejo deshonesto de sus aportaciones.

De este modo, las CORDE se convirtieron en el blanco de las secciones del SNTE en Puebla, además, porque su instalación volvió obsoleta su propia organización interna, obligándolas a abrir su núcleo de poder, y porque las CORDE representaban también el riesgo de sentar las bases para un proceso de *municipalización* de la educación —descentralización de los servicios educativos hacia las autoridades políticas municipales— siempre temido por el SNTE por lo que implicaba en cuanto a la fragmentación sindical.

El SNTE acudió primero a la negociación, pero al encontrar las puertas de las autoridades educativas y políticas cerradas a ella, ensayó la presión vía movilización de las bases —a pesar de que su posición *institucional* no hacía de ella la táctica predilecta—, aprovechando para ello reivindicaciones de corte salarial que, además, lo legitimaron frente a las bases. Demostró así tener la suficiente fuerza para parar, o al menos, remodelar, uno de las principales proyectos gubernamentales del sector. Logró sentar en la mesa de negociación a un equipo que hasta entonces había procedido de manera unilateral, y arrancarle el compromiso de no echar a andar un proceso de municipalización a través de las CORDE, de reconocer la titularidad del SNTE de las relaciones laborales de los trabajadores de la educación transferidos, de respetar la normatividad de las Direcciones Generales (que le habían permitido operar sus mecanismos de poder e influencia) y de reintegrarle sus facultades en la contratación de personal.

Garantizados sus intereses fundamentales, las secciones del SNTE en Puebla dieron el viraje: adoptando la línea concertadora y propositiva marcada por el CEN, y asumiendo la representación de la sociedad, formularon una serie de críticas al PEP ya no dirigidas a sus principios y propuestas fundamentales, con las que finalmente coincidieron, sino a los procedimientos empleados. En adelante, ha hecho gala discursiva de los planteamientos que en el terreno educativo gozan actualmente de consenso: aquellos preocupados por la calidad, la eficiencia, la equidad, la pertinencia de los procesos y resultados educativos. Asumiendo la corresponsabilidad social en la educación, el SNTE ha flexibilizado su posición respecto a lo que anteriormente eran

sus principios fundamentales —la educación pública gratuita y laica— para aceptar, por ejemplo, las crecientes contribuciones económicas de los padres de familia para la educación pública.

Al cambio de gobierno —a cuyo titular, Melquiades Morales, apoyaron para llegar al cargo—, las secciones del SNTE en Puebla fueron recuperando sus posiciones perdidas e incluso avanzando sobre los nuevos terrenos, es decir, las CORDE. Al interior de la estructura de la SEP Puebla, los cambios organizativos fueron revertidos, de modo que, después de un efímero episodio en que se trató de unificar y dar coherencia administrativa a las áreas de desarrollo educativo de la SEP —podríamos decir, las tradicionales (bajo la dependencia de las Direcciones de nivel) y las modernizadoras (las CORDE)—, se volvió a la organización que, en función de criterios políticos, establece la operación en paralelo de instancias que responden a diversos intereses y proyectos.

Las CORDE fueron separadas de las Direcciones de nivel, quedando sujetas a una nueva Coordinación General de Desarrollo Educativo en el área central. No obstante, su liga fundamental sigue siendo con el ahora Consejo Estatal de Participación Social, cuyo titular no ha variado. Desde algunas de ellas —como la CORDE Acatlán— se sigue impulsando, aunque ya no con la misma fuerza, el proyecto de modernización educativa que tenía en su centro la participación social en la educación. En la nueva gestión educativa a nivel estatal, con lógicas repercusiones a nivel regional, el proyecto educativo tiene ahora sus principales orientaciones en un enfoque humanístico y otro que podríamos llamar *productivista*, desplazando el interés por el desarrollo social a través de la educación. Además, se han adoptado ampliamente los nuevos modelos de gestión empresarial promovidos desde el ámbito federal. Desde ellos, la participación social cobra nuevamente el sentido de contribuir a la eficiencia —escolar, en este caso—, más que el de coadyuvar al desarrollo comunitario.

La última parte de este trabajo estuvo dedicada a estudiar más de cerca la realidad de los Consejos Escolares y Municipales de Participación Social en el estado de Puebla. Las conclusiones que aquí se presentan al respecto corresponden a las observaciones realizadas a modo de estudio de caso en algunos municipios de la Región de Desarrollo Educativo Acatlán, enclavada en la Región Mixteca, al sur del

estado, y no pueden de ninguna manera ser extendidas a otras realidades. Además, lo que aquí queremos mostrar son las dinámicas y procesos que se producen en torno a la participación social en la educación, a través de los Consejos de Participación Social, en función de la específica densidad sociopolítica que ahí se presenta.

Así, los municipios donde realizamos este estudio de caso se caracterizan por presentar poblaciones predominantemente rurales, con actividades de subsistencia en un entorno pobre en recursos naturales, en la mayoría de los casos con un alto grado de marginación, lo cual ha favorecido una fuerte tendencia a la migración internacional. En este medio social, los rezagos y las necesidades en materia educativa también son amplios. Son, pues, comunidades de este tipo, en las que se hace más urgente e imperativa la implementación de políticas públicas que atiendan eficientemente a su problemática.

El proyecto de desarrollo educativo instrumentado durante el gobierno de Manuel Bartlett en la entidad buscó, a través de los asesores técnicos en desarrollo educativo de la CORDE, promover el desarrollo social aprovechando los espacios de los Consejos Escolares y Municipales de Participación Social. No se trata aquí de evaluar su éxito o fracaso en ese sentido, sino de destacar algunas de las dinámicas que se suscitaron entre los actores del proceso a raíz de este hecho.

En primer lugar, tendríamos que decir que la integración y el funcionamiento de estos Consejos de Participación Social no corresponden plenamente al esquema planteado por la LGE. No son precisamente organismos que se formen a partir de procedimientos que garanticen una cierta representatividad de los sectores a los cuales se tiene contemplados, ni tampoco tienen un funcionamiento regular, permanente y formalizado (es decir, con sesiones regulares, agenda de discusión, toma de acuerdos, etcétera). No, su integración responde más a mecanismos adscriptivos e incluso a criterios de honor y prestigio (por eso, muchas veces no se utiliza la representación, sino que se convoca a *todos* los directores, a *todo* el ayuntamiento, a *todos* los funcionarios, etcétera).

En el caso de los Consejos Escolares, su existencia en la mayoría de los casos (incluso en escuelas inscritas como “escuelas de calidad”) es tan sólo formal, simulada, o en todo caso se le reduce o identifica con las instancias que

tradicionalmente han operado para dar participación —limitada— a los padres de familia en los asuntos escolares: en la región, los Comités de padres, en los que la participación activa corresponde a algunos cuantos padres de familia integrantes de la Mesa Directiva, en tanto la participación mayoritaria consiste en la aportación económica en efectivo, en trabajo o en especie, para realizar mejoras materiales a las escuelas. De este modo, *participar* se ha vuelto en este marco casi un sinónimo de *contribuir*.

Así pues, a través del discurso de la participación y de la corresponsabilidad social se ha ido haciendo más habitual y *normal* —e incluso, tal vez, ya no considerado violatorio del principio de la gratuidad de la educación pública— el que la realización de la obra pública en el terreno educativo tenga que contar con el sostenimiento de los particulares, con lo que las autoridades gubernamentales se han ido descargando de responsabilidades. Sin embargo, esta contribución —exigua en la mayoría de los casos, dadas las condiciones económicas de las familias— no corresponde a una asunción del principio del cofinanciamiento, sino a un imperativo táctico que hace ver que, para la satisfacción de sus necesidades básicas, los sectores más desprotegidos, como son las localidades rurales más apartadas, tienen que hacer una aportación diferencial (mayor) que aquellos que, en condiciones más favorables, las tienen garantizadas, en un hecho indiscutible de inequidad social.

No hay, pues, a pesar de esta participación de corte *contribucionista*, una renuncia al concepto de que es el Estado el responsable por la dotación de servicios públicos, entre ellos, los educativos. Esta convicción se ha hecho incluso más fuerte en la medida en que, aun cuando de manera insuficiente, se ha ido dotando a los municipios de recursos para su ejercicio. Esto, aunado a un cambio importante en el tejido social atribuible a la migración, puede incluso haber tenido efectos sobre tradiciones participativas y solidarias —como el tequio— que la población refiere se han ido perdiendo.

En el marco de las escuelas, un avance, aunque mínimo, es que ahora sean los Comités de padres —y no el director de la escuela— los que manejen los recursos por ellos recaudados, aun cuando su utilización se haga en acuerdo con aquél. Es decir, se ganó en el cumplimiento de la normatividad, para una mayor transparencia en la gestión.

La cuestión del financiamiento es, pues, una de las principales dificultades para el desarrollo de los Consejos de Participación Social tal cual fueron pensados de acuerdo al proyecto poblano. De ahí también su comparación negativa con otros programas del sector, como el PARE y Oportunidades, que en vez de recurrir a los fondos de la comunidad, hacen aportaciones a ellas; sin embargo, al parecer, la participación que estos programas propician no tiene tanto que ver con la corresponsabilidad, sino con el uso coactivo de los recursos.

Persiste la resistencia por parte de directores y maestros a abrir el espacio de la escuela a los padres de familia para otras cuestiones que no tengan que ver con su contribución económica. Bajo la consigna de excluir los asuntos laborales de la competencia de Comités de padres y CEPS, se escudan muchos incumplimientos de sus responsabilidades por parte de los trabajadores de la educación, sobre todo, un alto grado de ausentismo.

Así fue que se rechazó tajantemente la función de contraloría social que estos consejos estaban llamados a cumplir en el esquema federal (no en el estatal); de ahí el rechazo inicial del SNTE y el vacío que creó en torno a la instrumentación de la política en las escuelas, en donde no se permitió el trabajo de los asesores técnicos de la CORDE. Las estructuras centrales de la SEP Puebla, copadas por una burocracia tradicional en estrecha relación con el sindicato, también se opusieron al proyecto y defendieron la función del supervisor, la cual veían amenazada por la figura del asesor técnico.

Pero incluso una vez que quedó claro que los CEPS no rebasarían las funciones tradicionales de los Comités de padres, y a pesar del interés del SNTE por utilizar esta política como palanca de su reposicionamiento ante la sociedad, no se han visto por parte de las secciones del sindicato en el estado acciones reales de involucramiento en la promoción de la participación social a través de los CEPS (no hay, por ejemplo, control sobre los representantes sindicales ante los consejos), y, en todo caso, su discurso se muestra alejado del sentir de sus bases.

Por lo que se refiere a los Consejos Municipales de Participación Social que tuvimos oportunidad de observar, éstos constituyeron —no sin dificultades— un campo más abierto para la intervención de la CORDE. Sin embargo, los Consejos

tampoco funcionan con regularidad; su presencia, como tales, se hace tangible en los ejercicios de planeación que tienen lugar al inicio de cada gestión municipal, cada tres años. Después, ceden su lugar a las *células operativas*, grupos informales en los que se integran los ciudadanos a título voluntario y las autoridades municipales de acuerdo a la cuestión de interés.

Promovidos desde la CORDE como instancia de la SEP Puebla, su objeto va más allá del aspecto estrictamente educativo, sino que tienen que ver con la resolución de los problemas que la comunidad ubica como prioritarios, sean del tipo que sean (productivos, familiares, de servicios públicos, etcétera), aunque casi siempre atienden demandas de infraestructura educativa, con lo que la SEP Puebla ha dejado en buena parte a los municipios esta responsabilidad. De este modo planteados, los CMPS, o las células operativas, constituyen instancias para la participación en la gestión social del desarrollo local, organizadas no por las autoridades municipales responsables de ella, sino por autoridades del ramo educativo que dependen, en última instancia, de las autoridades estatales, es decir, de otro ámbito de soberanía. Esto —que de alguna manera representa un traslape de funciones, puesto que en el municipio existen también otras instancias para la participación social, sobre todo en la esfera de la planeación, que es la que los CMPS privilegian— genera una serie de tensiones en el terreno político.

Una de ellas tiene que ver con el compromiso que los presidentes municipales se ven casi obligados a entablar hacia las prioridades que se definen en el proyecto elaborado por el CMPS, que no siempre coinciden con las contempladas por él mismo en su plan de gobierno, o no son viables de acuerdo al presupuesto municipal, cuyo ejercicio queda sujeto a la Secretaría de Finanzas y que además frecuentemente se ve recortado. La resistencia de los presidentes municipales a abrir estos espacios puede tener por motivo el temor a mostrarse ineficaces en la respuesta a las demandas de la población; el temor a perder el control de las decisiones sobre el presupuesto; o simplemente una concepción autoritaria de la conducción política; además de que no podemos descartar —ni afirmar, tampoco— algún temor a la transparencia en función de un uso irregular de los recursos.

Así pues, el presidente municipal y el asesor técnico de la CORDE son dos figuras cuya función implica la cercanía con la gente, es decir, ejercen dos liderazgos

que pueden trabajar al unísono o verse enfrentados por cuestiones de militancia partidista. Se encontró que en los municipios en que se desarrolló el estudio la CORDE es identificada como una institución priista, por lo que, al parecer, sí hay más dificultad para desarrollo de los CMPS y de las células operativas en los municipios gobernados por un partido distinto al PRI, en tanto que la población piensa que el apoyo que recibe —o no— a sus demandas, obedece a cierto clientelismo político.

Aquí también la participación social tiene una connotación de cofinanciamiento, aunque frecuentemente el costo de las obras (dependiendo del tipo de proyecto) hace que muchas veces, aun cuando la comunidad esté dispuesta a aportar, no sea posible llevarlas a término, lo que deja en la población una impresión —con suficiente fundamento— de escasa efectividad. Una fuente importante de recursos se ha encontrado en la población migrante que ha corrido con buena fortuna en los Estados Unidos, sin embargo, el aprovechamiento de estas aportaciones no siempre se da de acuerdo al ejercicio de planeación realizado por el CMPS, sino en función de las preferencias del donante, lo que hace que en algunas ocasiones los recursos se destinen a obras que pudieran parecer secundarias frente a otras más urgentes y básicas.

La presencia de los maestros y directores en los CMPS es predominante, de ahí que no falten en los proyectos de desarrollo elaborados por ellos demandas por mejoramiento de las escuelas. El SNTE, aunque por ley tiene asegurada su representación en estos consejos, no ha buscado hacer presencia en ellos; además, es estos espacios a nivel municipal tienen menos intereses en juego que en los Consejos Escolares.

Pareciera ser que a últimas fechas los esfuerzos de la CORDE respecto al desarrollo de los CMPS, que no cuentan ya —como antes— con el apoyo del gobierno estatal, han pasado a segundo término frente al interés de promover los órganos colegiados de los maestros, directores y supervisores, los cuales se han mostrado, comparativamente, más dispuestos a participar en los Consejos Técnicos Municipales que en los CMPS, que les implica mayor carga de trabajo, incluso fuera de su horario laboral. Desde ahí se pretende orientar y motivar la participación social en la educación, ya librada de sus connotaciones de contraloría social, reducida a la colaboración —subordinada— a la escuela e identificada con la contribución

económica. Y esto, a partir de una labor de *concientización* (hacia los padres, los maestros, los presidentes municipales, a todos), aunque todos los actores reconocen la dimensión política que la participación social en la educación entraña.

A partir de lo anterior, podemos considerar finalmente que el modelo de participación social que se propuso a nivel nacional a partir del ANMEB, basado en los Consejos de Participación Social en la Educación, corresponde muy poco a la historia de relación de los actores en ellos involucrados, presuponiendo una vida asociativa vigorosa, representatividad de los liderazgos e igualdad de poder e influencia de los sectores representados. La misma fuerza del contexto y la historia local terminan por imponerse y por dar una configuración propia a la política que puede así servir a fines distintos de aquellos con que fue planteada.

En este trabajo pudimos observar, a partir del caso poblano, diversos usos estratégicos que se presentaron en torno a la política de participación social. Primero, por parte del gobierno encabezado por Manuel Bartlett, su utilización para debilitar al sindicato magisterial en función de promover, a través de los Consejos, la contraloría social en la educación. Pero también, una forma de promover la integración social y obtener legitimidad política a partir de un proyecto educativo que buscó sustraerse a la presión corporativa del SNTE. Y, por parte de éste, un uso retórico que le ha permitido resistir tales embates, salvaguardando sus posiciones fundamentales (los mandos medios y operativos de la estructura burocrática del aparato educativo). Es así como los cambios introducidos a partir de la desconcentración y la promoción de la participación social en Puebla, con las CORDE como sustento, apenas debilitaron los recursos de poder del SNTE en la gestión institucional del sistema educativo.

Bibliográficas

- ANGUANO, Arturo (1990): "El desenlace del corporativismo", en Graciela Bensusán y Carlos García (coords.), ***Estado y sindicatos: Crisis de una relación***, México, UAM-X/Fundación Friedrich Ebert.
- ARENAS Martínez, Juan (2000): ***Evaluación del Proyecto de Participación Social en la Educación, de la Secretaría de Educación de Guanajuato, 1996-2000***, Tesis de Maestría en Ciencias y Técnicas de la Educación, Universidad del Bajío, León, Guanajuato, México, 127 pp
- ARNAUT Salgado, Alberto (1999): "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en Ma. del Carmen Pardo (coord.), ***Federalización e innovación educativa en México***, México, El Colegio de México, pp. 63-100.
- ARNAUT, Alberto (1998): ***La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)***, México, El Colegio de México/CIDE, 343 pp.
- ARNAUT, Alberto (1996): ***Historia de una profesión: Los maestros de educación primaria en México 1887-1994***, México, CIDE, 245 pp.
- ARNAUT, Alberto (1992): ***La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988***, México, CIDE, 36 pp. (Documentos de Trabajo, Estudios Políticos)
- AROCENA, José (1991): "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en Dieter Nohlen (comp.), ***Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur***, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 17-22.
- BARBA, Bonifacio (coord.) (2000): ***La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados***, México, SEP, 400 pp.
- BAZANT, Milada (1998): "Los inspectores y los vecinos de los pueblos determinan la suerte de los maestros mexicanos: 1874-1910", en Pilar Gonzalbo (coord.), ***Historia y nación: Actas del Congreso en Homenaje a Josefina Zoraida Vázquez***, vol. 1, México, El Colegio de México, pp. 63-87
- BENAVIDES, Ma. Eulalia (1992): "Trayectoria histórica del sindicalismo magisterial", en Ma. Eulalia Benavides y Guillermo Velasco (coords.), ***Sindicato magisterial en México***, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, pp. 33-106.

- BOISIER, Sergio (1991): "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (comp.), **Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 23-40.
- BORJA, Jordl (1987): "Participación ciudadana", en **Descentralización y participación ciudadana**, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., 2000, pp. 105-142.
- CABRERO Mendoza, Enrique (1999a): "Presentación", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), **Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso**, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-16.
- CABRERO Mendoza, Enrique (1999b): "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), **Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso**, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 19-90.
- CABRERO Mendoza, Enrique (1993): **Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países**, México, CIDE, 32 pp. (Documentos de Trabajo, 19)
- CARDARELLI, Graciela y Mónica ROSENFELD (2000): "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales", en Silvia Duschatzky (comp.), **Tutelados y asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividad**, Buenos Aires, Paidós, pp. 23-67.
- CARMAGNANI, Marcello (1993): "Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno", en Marcello Carmagnani (coord.), **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**, México, FCE/El Colegio de México, pp. 397-416. (Sección de obras de historia)
- CASASSÚS, Juan (1990): "La crisis como desafío a la educación", en UNESCO. OREALC, **Para la crisis actual ¿qué gestión educativa? Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, UNESCO, pp. 9-19.
- CASTILLO Palma, Jaime (1994): "Puebla", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), **La República Mexicana: Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas**, vol. II, México, La Jornada Ediciones/CIIH-UNAM, pp. 309-329. (La democracia en México)
- CERQUEIRA, María Teresa y Daniel Mato (1998): "Evaluación participativa de los procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud", en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer (coords.), **Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro**, México, El Colegio de Sonora/Prodessep, A.C./OPS, pp. 21-63.
- CONSEJO NACIONAL TÉCNICO DE LA EDUCACIÓN (1991): **Hacia un nuevo modelo educativo**, México, 167 pp.

- CONALTE (s/f): **Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria**, México, SEP, 114 pp.
- DE LOS REYES, Yolanda (1986): "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.), **Descentralización y democracia en México**, México, El Colegio de México/CEE, pp. 161-174.
- DELORS, Jacques et al. (1996): **La educación encierra un tesoro: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI**, Madrid, Santillana Ediciones/UNESCO.
- DUBLÁN, Manuel y J. M. Lozano (1878): **Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República**, México, Edición oficial.
- DUSCHATZKY, Silvia (2000): "Introducción", en Silvia Duschatzky (comp.), **Tutelados y asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividad**, Buenos Aires, Paidós, pp. 15-22.
- ELEJABEITIA, Carmen (1987): **La comunidad escolar y los centros docentes**, Madrid.
- ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro (coord.) (1999): **Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México**, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 264 pp.
- EZPELETA, Justa; Eduardo Weiss et al. (2000): **Cambiar la escuela rural: Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo**, 2ª ed., México, DIE-CINVESTAV-IPN.
- FUENTES Aguilar, Luis (1998): "La mixteca poblana como región socioeconómica", en **Perspectivas regionales del Estado de Puebla**, Puebla, El Colegio de México, pp. 45-52.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo (1999): **Los municipios en México: Los retos ante el futuro**, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 297 pp.
- GARCÍA Delgado, Daniel (1997a): "Presentación", en Daniel García (comp.), **Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y sociedad civil en Argentina**, Buenos Aires, FLACSO Argentina/UBA/Universidad Católica de Córdoba, pp. 7-11.
- GARCÍA Delgado, Daniel (1997b): "Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión", en Daniel García (comp.), **Hacia un nuevo modelo de gestión local: Municipio y sociedad civil en Argentina**, Buenos Aires, FLACSO Argentina/UBA/Universidad Católica de Córdoba, pp. 13-40.
- GARCÍA Rosas, Fernando (2000): **Historia del Congreso del Estado**, Puebla, LIV Legislatura del Congreso del Estado, 386 pp.
- GIL Vélez, Reinaldo (1999): **El Consejo Técnico Regional y proceso de gestión escolar en la promoción de la formación, actualización y capacitación**

- directiva y docente**, Proyecto de innovación presentado para obtener el título de licenciado en educación, UPN, Unidad 211, Puebla, Puebla, 79 pp.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. CÁMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA (1993): **Educación y reforma constitucional**, México, Área de Comunicación Social del Grupo Parlamentario del PRD, 376 pp.
- GUILLÉN, Tonatíuh (2000): "Presentación", en Alicia Ziccardi, **Municipio y región**, México, IIS-UNAM, pp. 5-7. (Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de Debate)
- GUTIÉRREZ, Lucino y Francisco RODRÍGUEZ (1998): "El contexto regional del Estado de Puebla y la Sierra Norte", en **Perspectivas regionales del Estado de Puebla**, Puebla, El Colegio de México, pp. 53-94.
- HARO, Jesús Armando y Benno de KEIJZER (1998): "Presentación", en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer (coords.), **Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro**, México, El Colegio de Sonora/Produssep, A.C./OPS, pp. 9-12.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (1997): **Cuaderno de estadísticas de educación**, núm. 3, Aguascalientes, INEGI, 503 pp.
- LATAPI Sarre, Pablo (1997): "La participación social en la educación", en Justa Ezpeleta, Sylvia Schmelkes y Martha Corenstein (coords.), **Investigación educativa, gestión y participación social**, México, COMIE/DIE-CINVESTAV-IPN, pp. 15-25.
- LATAPI Sarre, Pablo (coord.) (1998): "Perspectivas hacia el siglo XXI", en **Un siglo de educación en México**, T. II, México, FCE/CONACULTA, 1999, pp. 417-436. (Biblioteca Mexicana, Serie Educación y Pedagogía)
- LATAPI, Pablo y Manuel Ulloa (2000): **El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo**, México, UNAM-CESU/FCE, 171 pp. (Educación y Pedagogía)
- LAUGLO, Jon (1996): "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), **Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, pp. 169-207. (Colección Educación y Conocimiento)
- LERNER, Victoria (1984): "La educación socialista", en **Historia de la Revolución Mexicana**, t. 15, México, El Colegio de México.
- LOYO Brambila, Aurora (1997): "Las ironías de la modernización", en Aurora Loyo (coord.), **Los actores sociales y la educación**, México, UNAM/Plaza y Valdés, pp. 23-62.

- LOYO, Engracia (1999): "El largo camino a la centralización educativa (1920-1992)", en Ma. del Carmen Pardo (coord.), **Federalización e innovación educativa en México**, México, El Colegio de México, pp. 49-62.
- LOYO, Engracia (1998): "Los mecanismos de la 'federalización' educativa, 1921-1940", en Pilar Gonzalbo (coord.), **Historia y nación: Actas del Congreso en Homenaje a Josefina Zoraida Vázquez**, vol. 1, México, El Colegio de México, pp. 113-135.
- LUNDGREN, Ulf (1996): "Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), **Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, pp. 395-414. (Colección Educación y Conocimiento)
- MARTÍNEZ Assad, Carlos y Alicia ZICCARDI (1988): **Política y gestión municipal en México**, México, IIS-UNAM, 94 pp. (Cuadernos de Investigación Social, 18)
- MENÉNDEZ, Eduardo (1998): "Saber local y toma de decisiones", en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer (coords.), **Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro**, México, El Colegio de Sonora/Produssep, A.C./OPS, pp. 65-87.
- MENESES Morales, Ernesto (1983): **Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911**, 2ª ed., México, CEE/UIA, 1998, 959 pp.
- MENESES Morales, Ernesto (1986): **Tendencias educativas oficiales en México 1911-1934**, México, CEE/UIA, 1998, 795 pp.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-DGP (1983): **Estudio comparado sobre el proceso de descentralización en 13 países**, octubre, mimeo.
- MIRANDA López, Francisco (1992a): **Políticas públicas y grupos de interés en México: Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)**, Tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 314 pp.
- MUÑOZ Armenta, Aldo (1996): **Continuidad y cambio en el sindicalismo mexicano dentro del marco de la reestructuración corporativa: el caso del SNTE (1989-1994)**, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 244 pp.
- MUÑOZ Armenta, Aldo (2000): **La élite sindical en México frente a la Reforma del Estado y el cambio político: El caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992-1998)**, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca, España.
- NOHLEN, Dieter (1991a): "Presentación", en Dieter Nohlen (comp.), **Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 11-14.

- NOHLEN, Dieter (1991b): "Descentralización política: Perspectivas comparadas", en Dieter Nohlen (comp.), **Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur**, Caracas, Síntesis-Editorial Nueva Sociedad, pp. 357-369.
- NOLTE, Detlef (1991): "Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo", en Dieter Nohlen (comp.), **Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur**, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991, pp. 73-85.
- PANEBIANCO, Angelo (1982): **Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos**, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PARDO, Ma. del Carmen (coord.) (1999): **Federalización e innovación educativa en México**, México, El Colegio de México, 579 pp.
- PATEMAN, Carole (1970): **Participation and Democratic Theory**, Londres, Cambridge University Press.
- PITKIN, Hannah Fenichel (1985): **El concepto de representación**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RESÉNDIZ García, Ramón (1992a): **Las políticas de desconcentración y descentralización educativa el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988**, Tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 249 pp.
- ROCKWELL, Elsie (1996): **Hacer escuela: Transformaciones de la cultura escolar. Tlaxcala 1910-1940**, Tesis de Doctorado en Ciencias con Especialidad en Investigación Educativa, México, DIE-CINVESTAV-IPN, 283 pp.
- ROCKWELL, Elsie (1994). "Schools of the Revolution: Enacting and Contesting State Forms in Tlaxcala, 1910-1930", Joseph Gilbert M. y Daniel Nugent (eds.), **Everyday forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern México**, Duke University Press, pp. 170-208.
- RUSCONI, Glan Enrico (1985): **Problemas actuales de teoría política**, México, UNAM. (Cuadernos de Teoría Política)
- SALINAS de Gortari, Carlos (1990): **Reformando al Estado**, México, Presidencia de la República-Dirección General de Comunicación Social, 19 pp.
- SANDOVAL Flores, Etelvina (1986): **Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos**, México, DIE-CINVESTAV-IPN, 1997, 172 pp. (Tesis, 3)
- SCHMITTER, Phillippe (1992): "Corporatismo (corporativismo)", en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), **Relaciones corporativas en un periodo de transición**, México, IIS-UNAM, pp. 3-26. (Sociedad y Política)
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN EDUCATIVA (1976): **Puebla: Sistema educativo**, México, SEP, 224 pp.

- SLATER, David (1996): "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), **Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, pp. 59-92. (Colección Educación y Conocimiento)
- SNTE (1994a): **10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública: 1er. Congreso Nacional de Educación**, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 143 pp.
- SNTE (1994b): "Los fines y objetivos de la educación en los albores del nuevo milenio", **1er. Congreso Nacional de Educación: Educación pública de calidad y trabajo docente profesional: el compromiso sindical**, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 29 pp. (Documentos de trabajo para su discusión, 1)
- SNTE. Secciones 23 y 51. Puebla (1998): **Propuestas y apreciaciones de los procesos educativos a partir de la visión de los maestros y de los usuarios**, Puebla, 46 pp.
- STAPLES, Anne (1998): "Los poderes locales y las primeras letras", en Pilar Gonzalbo (coord.), **Historia y nación: Actas del Congreso en Homenaje a Josefina Zoraida Vázquez**, vol. 1, México, El Colegio de México, pp. 47-61.
- TANCK Estrada, Dorothy (1977): **La educación ilustrada 1786-1836: Educación primaria en la Ciudad de México**, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984, 305 pp.
- TENA Ramírez, Felipe (1978): **Leyes fundamentales de México 1808-1978**, México, Porrúa.
- VÁZQUEZ, Josefina (1999): "Un siglo de descentralización educativa, 1821-1917", en Ma. del Carmen Pardo (coord.), **Federalización e innovación educativa en México**, México, El Colegio de México, pp. 33-48.
- VAUGHAN, Mary Kay (1997): **La política cultural en la Revolución: Maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940**, 2ª ed., trad. de Mónica Utrilla, México, FCE, 2001, 407 pp.
- VELASCO Cruz, José Luis (1999): **El debate actual sobre el federalismo mexicano**, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 115 pp.
- VELOZ Ávila, Norma Ilse (1998): **La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: un estudio comparativo**, Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 296 pp.
- WEBER, Max (1984): **Economía y sociedad**, México, FCE.

- WEILER, Hans (1996): "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), **Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, pp. 208-233. (Colección Educación y Conocimiento)
- WERNER, David (1998): "¿Participación comunitaria en salud? Palabras introductorias", en Jesús Armando Haro y Benno de Keijzer (coords.), **Participación comunitaria en salud: evaluación de experiencias y tareas para el futuro**, México, El Colegio de Sonora/Produssep, A.C./OPS, pp. 13-20.
- ZAGEFKA Yamnakopulus, Polimnia (1981): **Onze experiences d'innovations en matiere de decentralization de l'admlnistration de l'education**, París, UNESCO, 202 pp.
- ZICCARDI, Alicia (2000): **Municipio y región**, México, IIS-UNAM, 50 pp. (Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de Debate)
- ZICCARDI, Alicia (1995a): "Presentación", en Alicia Ziccardi (coord.), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 7-11. (Las Ciencias Sociales)
- ZICCARDI, Alicia (1995b): "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 13-37. (Las Ciencias Sociales)
- ZICCARDI, Alicia y Homero SALTALAMACCHIA (1997): **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**, 2ª ed., México, IIS-UNAM, 69 pp. (Avances de investigación)

Hemerográficas

- ABOITES, Hugo (1998a): "Presentación", en **El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual** (México, D.F., UAM-A), "Educación y democracia", año 14, núm. 87, enero-febrero, pp. 3-6.
- ABOITES, Hugo (1998b): "Crisis de la conducción educativa en México: nuevos actores y propuesta", en **El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual** (México, D.F., UAM-A), "Educación y democracia", año 14, núm. 87, enero-febrero, pp. 48-59.
- ARNAUT, Alberto (1994a): "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", **Política y gobierno** (México, D.F., CIDE), vol. I, núm. 2, segundo semestre, pp. 237-274.

- ARNAUT Salgado, Alberto (1994b): "El proceso de cambio en el SNTE", en *Horizonte Sindical: Estudios Laborales y Sindicales* (México, D.F., IESA), núm. 3, julio-septiembre.
- BIZBERG, Ilán (1990): "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional* (México, D.F., El Colegio de México), vol. XXX, núm. 4, abril-junio.
- CIGLIUTTI, Sonia (1993): "Los consejos de la escuela: un estudio de casos sobre las políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión escolar", en *Propuesta Educativa* (Buenos Aires, FLACSO Argentina), año 5, núm. 9, pp. 27-35.
- FRIGERIO, Graciela y Margarita POGGI (1990): "Participación. Experiencias en curso y comentarios conceptuales", en *Propuesta Educativa* (Buenos Aires, FLACSO Argentina), año 2, núm. 2, pp. 72-77.
- GUERRERO, Alfredo (1998): "Democratización de la educación: participación social en el contenido de la enseñanza", en *El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual* (México, D.F., UAM-A), año 14, núm. 87, enero-febrero, pp. 31-37.
- LATAPI, Pablo (1995): "Federalismo en la legislación educativa", en *Crónica legislativa* (México, D.F. H. Cámara de Diputados), año IV, nueva época, núm. 2, abril y mayo.
- LOYO Brambila, Aurora (1993): "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista Mexicana de Sociología* (México, D.F., UNAM-IIS), año LV, núm. 2, abril-junio, pp. 339-349.
- LOYO, Aurora (1992): "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", *El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual* (México, D.F., UAM-A), año 8, núm. 51, noviembre-diciembre.
- MARTÍN DEL CAMPO, Jesús (1992): "El SNTE después del Acuerdo", *El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual* (México, D.F., UAM-A), año 8, núm. 51, noviembre-diciembre, pp. 71-75.
- MEDINA Rubio, Rogelio (1988): "Estructura y naturaleza de la participación educativa", en *Revista Española de Pedagogía* (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), año 46, núm. 181, septiembre-diciembre, pp. 475-490.
- MÉNDEZ, Luis y José Othón Quiroz (1992): "En busca de una nueva legislación laboral", *El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual* (México, D.F., UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre.
- MIRANDA López, Francisco (1992b): "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología* (México, D.F., UNAM-IIS), año LIV, núm. 2, abril-junio.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (2003): "Vamos México y SNTE" (Comunicado no. 95), en *La Jornada* (México, D.F.), marzo 15, p. 42.

- RABOTNIKOF, Nora (1999): "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", en **Perfiles Latinoamericanos** (México, D.F., FLACSO México), núm. 15, diciembre, pp. 27-46.
- RESÉNDIZ García, Ramón (1992b): "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988", en **Revista Mexicana de Sociología** (México, D.F., UNAM-IIS), año LIV, núm. 2, abril-junio.
- RESÉNDIZ García, Ramón (1992c): "Federalización educativa: continuidad y cambio en las políticas", en **Excelsior** (México, D.F.), Sección "Ideas", 19 de junio, pp. 1-I y 2-I.
- ROCKWELL, Elsie (1998): "Democratización de la educación y autonomía: dimensiones históricas y debates actuales", en **El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual** (México, D.F., UAM-A), "Educación y democracia", año 14, núm. 87, enero-febrero, pp. 38-47.
- SCHMELKES, Sylvia *et al.* (1979): "Estudio exploratorio sobre la participación de la comunidad en la escuela rural básica formal", en **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos** (México, D.F., CEE), vol. iX, núm. 4.
- STREET, Susan (1998): "El movimiento magisterial como sujeto democrático ¿autonomización de los educadores o ciudadanización de la educación?" en **El Cotidiano: Revista de la Realidad Mexicana Actual** (México, D.F., UAM-A), "Educación y democracia", año 14, núm. 87, enero-febrero, pp. 7-15.
- STREET, Susan (1984): "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en **Perfiles Educativos** (México, D.F., UNAM-CISE, nueva época, núm. 7, octubre-diciembre, pp. 14-29.
- STREET, Susan (1983): "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en **Estudios Sociológicos** (México, D.F., El Colegio de México), vol. 1, núm. 2, mayo-agosto, pp. 239-261.
- WEILER, Hans (1984): "La economía política de la educación y el desarrollo", en **Perspectivas** (Ginebra, Suiza, UNESCO), vol. xiv, núm. 4, pp. 487-498.
- WEILER, Hans (1983): "Legalization, Expertise, and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy", **Comparative Education Review** (Chicago, EUA, Comparative and International Education Society), vol. 27, núm. 2, junio, pp. 259-277.
- La Jornada** (México, D.F.), varias fechas, indicadas en el texto.
- La Jornada de Oriente**, varias fechas, indicadas en el texto.
- Proceso** (México, D.F.), varias fechas, indicadas en el texto.
- El Sol de Puebla**, varias fechas, indicadas en el texto.

Documentales

- (1910): *Antecedentes, actas, debates y resoluciones del Congreso Nacional de Educación Primaria reunido en la capital de la República en el mes del Centenario*, México, Tipografía Económica.
- (1982): Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, *Periódico Oficial*, 17 de noviembre de 1982.
- (1986): *Instalación del Consejo Estatal de Educación en Puebla*, Puebla, SEP, 7 pp. (Cuadernos SEP)
- (1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de mayo de 1992.
- (1992a): Convenio que —de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica— celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Puebla, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Periódico Oficial*, 9 de junio de 1992. Publicado también en el *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, el miércoles 27 de mayo de 1992.
- (1992b): *Convenio Celebrado por el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Periódico Oficial*, 9 de junio de 1992.
- (1993): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (1993): *Diagrama de organización del Instituto de Asuntos Educativos*
- (1994): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (1994a): Decreto del H. Congreso del Estado, que abroga el decreto que creó el Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla y el personal de base adscrito a ese Instituto se incorporará en forma definitiva a la Secretaría de Educación Pública del Estado, *Periódico Oficial*, t. CCLI, núm. 39, tercera sección, 11 de noviembre de 1994.
- (1995): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (1996): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (1997): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (1998): *Informe de la Misión UNESCO. Síntesis operativa*
- (1999): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*
- (2000): *Diagrama de organización de la Secretaría de Educación Pública*.

(2002) *Acta Constitutiva del Consejo Regional de Participación Social en la Educación (Acatlán)*, 16 de abril de 2002.

(2002) *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez" del SNTE, 30 pp.

(): *Reglamento del Consejo Educativo Poblano*.

"Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", Jomtien, Tailandia, marzo de 1990,

"Pronunciamento Latinoamericano por una 'Educación para Todos' con oportunidad del Foro Mundial de la Educación (Dakar, 26-28 abril, 2000)", www.fronesis.org/pronuncia2.htm.

Anexo de Ejecución para Promover la Participación Social en Educación.

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1999): *Sexto Informe de Gobierno*, 1999,

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1998): *Quinto Informe de Gobierno*, 1998,

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1997): *Cuarto Informe de Gobierno*, 1997,

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1996): *Tercer Informe de Gobierno*, 1996,

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1995): *Segundo Informe de Gobierno*, 1995,

BARTLETT, Manuel, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla (1994): *Primer Informe de Gobierno*, 1994,

CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN (2000a): *Directorio*, <http://www.conapase.org.mx/directorio.htm>.

CONAPASE (2000b): *Estatuto interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*, en *Marco Jurídico del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*, CONAPASE, 44 pp.

CONAPASE (2000c): *Grupos de trabajo*, <http://www.conapase.org.mx/grupos.htm>.

CONAPASE (2000d): *Presentación*, <http://www.conapase.org.mx/cnpse.htm>.

CONAPASE (2000e): *Resumen de la información sobre los Consejos de Participación Social en la Educación*, <http://www.conapase.org.mx/estatales.htm>.

CONAPASE (2001a): *Información de Consejos Estatales, Municipales y Escolares*, <http://www.conapase.org.mx/estatales.htm>.

- CONAPASE (2001b): **Informe de actividades**, <http://www.conapase.org.mx/informacion.htm>.
- CONAPASE (2002a): **Información de Consejos Estatales, Municipales y Escolares**, <http://www.conapase.org.mx/estatales.htm>
- CONAPASE (2002b): **Sesiones del Conapase**, <http://www.conapase.org.mx/sesionesconpase.htm>.
- CONSEJO MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (ACATLÁN) (2002): **Cédula de Desarrollo Municipal**.
- COORDINACIÓN DEL ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN DEL PRESIDENTE ELECTO VICENTE FOX QUESADA (2000): **Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006**, versión larga, México, 265 pp.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS COORDINADOS DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1990): **Programa para la Modernización Educativa 1990-1994 del Estado de Puebla**, Puebla,
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989a): **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 145 pp.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1989b): **Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994**, México, Secretaría de Educación Pública, 205 pp.
- GIL Vélez, Reinaldo (2000): **Arraigo regional para la mixteca poblana. Anteproyecto**, Acatlán de Osorio, Puebla.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (1984): **Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla**, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, 47 pp.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER EJECUTIVO (1992): **Decreto del Titular del Poder Ejecutivo Estatal, que crea la Coordinación General de Educación**, como un organismo auxiliar de la Administración Pública, con sede en la Capital del Estado, **Periódico Oficial**, t. CCXLVI, núm. 47, 12 de junio de 1992, pp. 3-5.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER EJECUTIVO (1997): **Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla**, **Periódico Oficial**, 27 de enero de 1997, segunda sección, 27 pp.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (1992a): **Decreto por el que se crea el Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla**, **Periódico Oficial**, 9 de junio de 1992.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (1992b): **Decreto que aprueba el Convenio de incorporación total voluntaria al régimen obligatorio de la Ley**

del ISSSTE, de los trabajadores adscritos a planteles que se incorporan al sistema educativo estatal, Periódico Oficial, 9 de junio de 1992.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (1996): *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, Periódico Oficial*, 4 de junio de 1996.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (2000a): *Ley de Educación del Estado de Puebla, Periódico Oficial*, 31 de marzo de 2000, tercera sección, 35 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. PODER LEGISLATIVO (2000b): *Sesión Pública Ordinaria*, jueves 9 de marzo de 2000.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (s/f ¿1993?): *Programa Educativo Poblano 1993-1999*, Puebla, 75 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1993a): *Documento de las etapas para la descentralización*.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1993b): *Proyecto para fusionar las estructuras administrativas y de desarrollo educativo*, diciembre, 8 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1999): *Libro blanco. Proceso de Descentralización de la Federación al Estado. Programa de conclusión de la administración pública 1993-1999*, Puebla, 42 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2000): *Programa Integral de Desarrollo Educativo 1999-2005*, Puebla, SEP, 73 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. CONSEJO EDUCATIVO POBLANO (1997): *Programa Educativo Poblano 1993-1999, versión 1997*, Puebla, 68 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, CORDE VIII ACATLÁN. CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. H. AYUNTAMIENTO (s/f): *Proyecto de Desarrollo Municipal de Chinantla, Puebla 2002-2005*, 13 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, CORDE VIII ACATLÁN. CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (s/f): *Anteproyecto de Desarrollo Municipal de Piaxtla, Puebla 2001-2015* (sic), 19 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, CORDE VIII ACATLÁN. CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (s/f): *Anteproyecto de Desarrollo Municipal de Tulcingo de Valle, Puebla 2002-2005*, 19 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. DIRECCIÓN DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO (1998): *"Proceso de fusión de la Secretaría de Educación Pública del Estado y el Instituto de Asuntos Educativos"*, septiembre, mimeo, 13 pp.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. DIRECCIÓN DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO (s.f.): "Antecedentes históricos de la Secretaría de Educación Pública en Puebla", mimeo.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA, CORDE VIII ACATLÁN. CONSEJO MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN DE TULCINGO DE VALLE (2000): **Proyecto Educativo Municipal de Tulcingo de Valle 1999-2002**, (s/p).
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO EDUCATIVO, CORDE VIII ACATLÁN. CONSEJO MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN DE TULCINGO DE VALLE (1997): **Proyecto Educativo Municipal de Tulcingo de Valle, Puebla, 1996-1999**, 7 pp.
- GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE PIAXTLA, PUEBLA (2002): **Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005** (resumen), 7 pp.
- H. AYUNTAMIENTO DE ACATLÁN, PUEBLA (2002): **Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005** (disco compacto).
- MÉXICO. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1941): "Plan de Acción del Jardín de Niños y de la Escuela Primaria Socialista", en *La educación pública en México desde el 1º de diciembre de 1934 hasta el 30 de noviembre de 1940*, T. II, "Documentos", México, pp. 37-39.
- MÉXICO. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995a): **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**.
- MÉXICO. PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995b): **Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000**, 172 pp.
- MÉXICO. PODER LEGISLATIVO (1993): **Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación: Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, 13 de julio de 1993.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1999): **Acuerdo no. 260. Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación**.
- MÉXICO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001): **Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI**, México, SEP, 270 pp.
- MORALES Flores, Melquiades (2000): **Primer informe de gobierno**. Sector educativo.
- MORALES Flores, Melquiades (2001): **Segundo informe de gobierno**. Sector educativo.
- MORALES Flores, Melquiades (2002): **Tercer informe de gobierno**. Sector educativo.

- MORALES Flores, Melquiádes (2003): **Cuarto informe de gobierno**. Sector educativo.
- PIÑA Olaya, Mariano, Gobernador del Estado de Puebla (1993): **Sexto informe de gobierno**, Puebla.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1922): **Boletín de la Secretaría de Educación Pública**, tomo 1, núm. 1, 1º de mayo.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1995): **Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los Aspectos Administrativos y de Desarrollo Educativo a través de la Participación Social y la Atención Regionalizada**.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (2000): **Plan Estratégico para la Calidad Educativa** (Documento de trabajo), 24 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002a): **Coordinación General de Desarrollo Educativo. Manual de Organización**, 55 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002b): **Coordinación Regional de Desarrollo Educativo. Manual de Organización**, 101 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002c): **Subsecretaría de Educación Básica. Manual de Organización**, 132 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002d): **Subsecretaría de Planeación Educativa y Coordinación Sectorial. Manual de Organización**, 86 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002e): **Unidad de Participación Social. Manual de Organización**, 87 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (2002f): **Programa Escuelas de Calidad en Puebla**, 30 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (2003a): **Galería histórica de autoridades educativas en el Estado de Puebla**, 11 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (2003b): **Coordinación General de Desarrollo Educativo**, 19 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA PUEBLA (s/f a): **Coordinación General de Desarrollo Educativo**, 19 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. CORDE ACATLÁN. SUBSEDE CHINANTLA (s/f): **Proyecto Municipal de Desarrollo Educativo Piaxtla 1999-2002**, (s/p).
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA (2002): **Plantilla de personal CORDE VIII Acatlán**.

- SEP PUEBLA-SNTE (1995): Puntos aclaratorios en relación con el *Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal...*
- SNTE (1996): *Estatutos*, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 111 pp.
- SNTE. SECCIÓN 23 (s/f): *Región Acatlán. Relación de datos estadísticos de las delegaciones y centros de trabajo*.
- SNTE. COMITÉ EJECUTIVO DE LA SECCIÓN 51. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (2001): *Plan de trabajo 2001-2003. Documento que somete el Profr. Cirilo Salas Hernández, Secretario de Participación Social, a la consideración de la Secretaría General del Comité Ejecutivo de la Sección 51 del Estado de Puebla*, 12 pp.
- SNTE. COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (2001a): *Programa de participación social en la educación. Hacia una estrategia de alianza social entre el magisterio y la sociedad*, t. I, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 61 pp.
- SNTE. COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (2001b): *Programa de participación social en la educación. Hacia una estrategia de alianza social entre el magisterio y la sociedad*, t. II, "La participación social en la educación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 63 pp.
- SNTE. COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (2001c): *Programa de participación social en la educación. Hacia una estrategia de alianza social entre el magisterio y la sociedad*, t. III, "Educación, bienestar social y desarrollo comunitario", México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez", 39 pp.
- SNTE. CONSEJO NACIONAL (1993): *Modificaciones y adiciones propuestas por el SNTE a la iniciativa de Ley General de Educación. Conclusiones de la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional del SNTE*, 13 pp.
- UNESCO (1998): *Informe de la Misión UNESCO*, 40 pp.

Comunicaciones en eventos especializados

- TORRES, Rosa María (2001): *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, documento encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educación de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, Punta del Este, Uruguay, 24-25 de septiembre de 2001, 90 pp.

Electrónicas/Bases de datos

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL (2002): **Sistema Nacional de Información Municipal** (www.cedemun.gob.mx)

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2000): **Índices de desarrollo humano** (www.conapo.gob.mx).

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2000): **Índices de intensidad migratoria** (www.conapo.gob.mx).

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2000): **Índices de marginación** (www.conapo.gob.mx).

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA (2000): **Sistema Estatal de Información**.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA (2001): **Sistema de Estadística y Resultados Electorales 2001** (www.ieepuebla.org.mx/SEREweb2001).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2003): **XII Censo General de Población y Vivienda** (www.inegi.gob.mx).

SEP-DGPPP (2002): **Sistemas para el análisis de la estadística educativa** (Siste SEP), versión 3.0 www.anpf.org.mx

www.conapase.org.mx/informacion.htm

www.fronesis.org

www.maestros.org.mx

www.municipio.org.mx

www.observatorio.org

www.sep.gob.mx

www.pue.gob.mx

www.snte.org.mx

www.presidencia.gob.mx

Testimoniales

Entrevista Norma Ilse Veloz Ávila-Lic. Silvia Méndez, Coordinadora de Participación Social del CEN del SNTE, diciembre de 2001, México, D. F.

Entrevista NIVA-Profr. César Luna y Solano, Secretario Técnico del Consejo Estatal de Participación Social (Puebla), 11 de julio de 2002, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Cirilo Salas, Secretario de Participación Social del CES de la sección 51 del SNTE, 11 de octubre de 2002, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. Irene Arco, del CES de la sección 23 del SNTE, 11 de octubre de 2002, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. , Subdirección de Seguimiento e Integración de Información, agosto de 2002, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Luis Hernández, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Ing. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo de la CORDE Acatlán, 13 de agosto de 2002, Acatlán, Puebla.

Entrevista NIVA-Ing. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo de la CORDE Acatlán, 3 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

Entrevista NIVA-Ing. Reinaldo Gil Vélez, Coordinador Regional de Desarrollo Educativo de la CORDE Puebla Poniente, Puebla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Avellno Neri Cruz, Coordinador de Apoyo en Desarrollo Educativo de la CORDE Acatlán, 15 de octubre de 2002, Acatlán, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Niséforo Figueroa Gómez, asesor técnico de la CORDE Acatlán en Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Gabriel de Jesús Márquez, asesor técnico de la CORDE Acatlán en Petlalcingo, Puebla, 16 de octubre de 2002, Petlalcingo, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. Teresa Rodríguez, asesora técnica de la CORDE Acatlán en Piaxtla, Puebla, 29 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Rey Aguilar, asesor técnico de la CORDE Acatlán y regidor de educación en Tulcingo de Valle, Puebla, 17 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. Ignacio Rodríguez Morales, asesor técnico de la CORDE Acatlán en Chila de la Sal, Puebla, 3 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

Entrevista NIVA-Profr. , Representante de la Sección 23 del SNTE en la región de Acatlán, 2 de octubre de 2002, Acatlán, Puebla.

Entrevista NIVA-Ing. Ariel Edgar Tapia Simón, Presidente Municipal de Chinantla, Puebla, 2 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Arq. Emmanuel Eligio Aquino Carrera, Presidente Municipal de Piaxtla, Puebla, 29 de octubre de 2002, Piaxtla, Puebla.

Entrevista NIVA-C. Sergio Jacinto Barrera Gil, Presidente Municipal de Tulcingo de Valle, Puebla, 3 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

Entrevista NIVA-la Sra. Micaela Ángel Leyva, regidora de educación en Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Sr. Mauro Aquino Delgado, asesor del Presidente Municipal de Piaxtla, Puebla y regidor en el municipio de Axutla, Puebla, 28 de octubre de 2002, Piaxtla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. Estefanía Flores García, supervisora de la zona escolar 101 del nivel preescolar (Chinantla y Tecumatlán, Puebla), 29 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Prof. Jesús Vázquez López, director de la Escuela Primaria "Miguel Hidalgo" en Chinantla, Puebla, 18 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. , directora con grupo del Jardín de Niños "Bandera Mexicana", sección IV de Chinantla, Puebla, 29 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. , directora con grupo del Jardín de Niños "Jesús García", localidad de Buenavista, Chinantla, Puebla, 30 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Prof. , director con grupo de la Escuela Primaria Federal "Prosperidad Campesina", localidad de Buenavista, Chinantla, Puebla, 30 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. , directora con grupo de la Escuela Telesecundaria "Abraham Castellanos", localidad de Buenavista, Chinantla, Puebla, 30 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Prof. , maestro de la Escuela Primaria "Ignacio Zaragoza", sección IV de Chinantla, 29 de octubre de 2002, Chinantla, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. Carmen Plácido C., directora de la Escuela Primaria Estatal "Águiles Serdán" en Petlalcingo, Petlalcingo, Puebla, 16 de octubre de 2002, Petlalcingo, Puebla.

Entrevista NIVA-Prof. Guillermo Cázares, director de la Escuela Primaria Federal "Belisario Domínguez" en la localidad de La Purísima, Petlalcingo, Puebla, 16 de octubre de 2002, Petlalcingo, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. Josefina Enríquez Cisneros, directora de la Escuela Telesecundaria "Tomás Alva Edison" en la localidad de San Antonio Tierra Colorada, Petlalcingo, Puebla, 16 de octubre de 2002, Petlalcingo, Puebla.

Entrevista NIVA-Dr. , director del Bachillerato General Oficial "" en Petlalcingo, Puebla, 16 de octubre de 2002, Petlalcingo, Puebla.

Entrevista NIVA-Profra. , directora del Jardín de Niños "Enrique Rébsamen", Piaxtla, Puebla, 29 de octubre de 2002, Piaxtla, Puebla.

Entrevista NIVA-Sres. Lucero, Lucero, Plutarco Aquino, Mauro Aquino y Emmanuel E. Aquino Carrera, vecinos de Piaxtla, Puebla, 28 de octubre de 2002, Piaxtla, Puebla.

Entrevista NIVA-Sr. David Bravo Sierra, miembro de un Comité de Participación Social en Tulcingo de Valle, Puebla, 17 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

Entrevista NIVA-Sres. David Bravo Sierra y Salomón Villafuente Rodríguez, miembros de un Comité de Participación en Tulcingo de Valle, Puebla, 17 de octubre de 2002, Tulcingo de Valle, Puebla.

ANEXO 1

Estadísticas de los Consejos de Participación Social en la Educación (ámbitos federal, estatal, municipal y escolar)

TABLA A.1.1

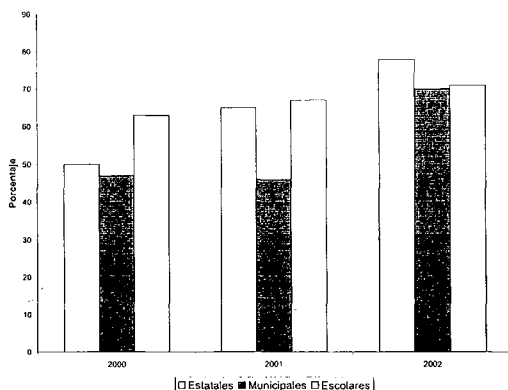
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

Consejos	Junio 2000		Enero 2001		Dic. 2001		Junio 2002	
Estatales	16	50%	15	48%	20	65%	25	78%
Municipales	1,133	47%	1,029	42%	1,127	46%	1,239	70%
Escolares	93,732	63%	111,732	68%	110,717	67%	121,082	71%

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualizaciones al 10 de junio de 2000, enero de 2001, diciembre de 2001 y junio de 2002.

GRÁFICO A.1.1

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualizaciones al 10 de junio de 2000, diciembre de 2001 y junio de 2002.

TABLA A.1.2

CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN (2001)

Entidad federativa	Consejo estatal	Año de creación	Consejos municipales	No. de municipios	%	Año de creación	Consejos escolares	No. de escuelas	%	Año de creación
Aguascalientes	No	-	11	11	100.00	1999	1125	1148	98.00	n.d.
Baja California	Sí	1999	5	5	100.00	1995	1644	2661	61.78	1995
Baja California Sur	No	-	5	5	100.00	1998	352	569	61.86	1994
Campeche	Sí	1993	2	11	18.18	1997	1219	1219	100.00	1994
Coahuila	No	-	0	38	0.00	-	60	3621	1.66	2000
Colima	No	-	10	10	100.00	1999	615	989	62.18	1994
Chiapas	No	-	104	118	88.14	1993	7500	11166	67.17	1993
Chihuahua*	-	-	-	67	-	-	-	7428	-	-
Durango	Sí	1999	39	39	100.00	1995	3475	4759	73.10	n.d.
Guanajuato	Sí	2000	46	46	100.00	1995	8300	9886	83.96	1995
Guerrero	Sí	1993	76	76	100.00	1994	7366	9327	78.97	1993
Hidalgo**										
Jalisco	No	-	124	124	100.00	1998	7751	8682	89.28	1999
México	Sí	1999	106	122	86.88	1998	11594	12660	91.58	1999
Michoacán	No	-	39	113	34.51	2000	1245	8136	15.30	1999
Morelos	No	-	31	33	93.94	n.d.	2000	2269	88.14	1993
Nayarit	Sí	2000	19	20	95.00	1999	1779	2144	82.97	1999
Nuevo León	No	-	1	51	1.96	2000	3140	3849	81.58	2000
Oaxaca	No	-	0	570	0.00	-	0	9746	0.00	-
Puebla	Sí	1994	119	217	54.84	1994	7137	8951	79.73	1994
Querétaro	No	-	0	18	0.00	-	0	2493	0.00	-
Quintana Roo	Sí	2000	8	8	100.00	2000	1198	1419	84.42	1999
San Luis Potosí	Sí	1993	42	58	72.41	2000	5856	6446	90.85	2000
Sinaloa	Sí	1999	18	18	100.00	1999	450	3888	11.57	2000
Sonora	No	-	2	72	2.78	-		3389	74.37	1997
Tabasco	Sí	1993	17	17	100.00	1993	3835	4077	94.06	1993
Tamaulipas	Sí	2000	43	43	100.00	1993	4020	4020	100.00	1994
Tlaxcala	No	-	0	60	0.00	-	0	690	0.00	-
Veracruz	No	-	-	-	0.00	-	15317	19146	80.00	-
Yucatán	Sí	1997	106	106	100.00	1996	2150	2361	91.06	1996
Zacatecas	Sí	2000	56	57	98.25	1993	4826	4826	100.00	1993

* En proceso de reestructuración

** No se brinda información.

Fuente: Elaboración propia con base en información de www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualización a enero-febrero de 2001.

TABLA A.1.3

CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN (2002)

Entidad federativa	Consejo estatal	Año de creación	Consejos municipales	No. de municipios	%	Año de creación	Consejos escolares	No. de escuelas	%	Año de creación
Aguascalientes	Sí	2001	11	11	100.00	1999	1303	1148	113.50	n.d.
Baja California	Sí	1999	5	5	100.00	1995	1865	2731	68.29	1995
Baja California Sur	No	-	5	5	100.00	1998	343	571	60.07	1994
Campeche	Sí	1993	11	11	100.00	1997	1341	1486	90.24	1994
Coahuila	No	-	0	38	0.00	-	1170	3621	32.31	2000
Colima	Sí	2001	10	10	100.00	1999	731	989	73.91	1994
Chiapas	No	-	109	118	92.37	1993	8566	11166	76.71	1993
Chihuahua*	-	1993	-	67	-	n.d.	3136	5500	57.02	-
Durango	Sí	1999	37	39	94.87	1995	3698	4751	77.84	n.d.
Guanajuato	Sí	2000	46	46	100.00	1995	8000	10116	79.08	1995
Guerrero	Sí	1993	76	76	100.00	1994	8825	9327	94.62	1993
Hidalgo	Sí	n.d.	6	84	7.14	n.d.	5200	5200	100.00	n.d.
Jalisco	Sí	2002	124	124	100.00	1998	7751	8682	89.28	1999
México	Sí	1999	106	122	86.88	1999	11594	12660	91.58	1999
Michoacán	No	-	39	113	34.51	2000	2200	7861	27.99	2000
Morelos	Sí	2002	32	33	96.97	n.d.	2280	1959	116.39	1993
Nayarit	Sí	2000	19	20	95.00	1999	1397	1467	95.23	1999
Nuevo León	Sí	n.d.-	2	51	3.92	2000	3350	4435	75.53	2000
Oaxaca	No	-	0	570	0.00	-	0	9746	0.00	-
Puebla	Sí	1994	201	217	92.63	1994	8029	8951	89.70	1994
Querétaro	Sí	1994	0	18	0.00	-	0	2493	0.00	-
Quintana Roo	Sí	2000	8	8	100.00	2000	1265	1419	89.15	1999
San Luis Potosí	Sí	1993	58	58	100.00	2000	5674	5907	96.05	2000
Sinaloa	Sí	1999	18	18	100.00	1999	2650	3888	68.16	2000
Sonora	No	-	15	72	20.83	-	3011	3389	88.85	1997
Tabasco	Sí	1993	17	17	100.00	1993	3544	4077	86.93	1993
Tamaulipas	Sí	2000	43	43	100.00	1993	4142	4142	100.00	1994
Tlaxcala	No	-	0	60	0.00	-	0	707	0.00	-
Veracruz	Sí	n.d.	62	210	29.52	-	n.d.	19146	-	-
Yucatán	Sí	1997	106	106	100.00	1996	2150	2361	91.06	1996
Zacatecas	Sí	2000	57	57	100.00	1993	2871	4475	64.16	1993

* No se brinda información.

Fuente: Elaboración propia con base en información de www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualización a mayo de 2002.

TABLA A.1.4

**CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS ESTATALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN
POR ORDEN ALFABÉTICO Y POR FECHA DE CREACIÓN**

Entidad federativa	Consejo estatal	Año de creación
Baja California Sur	No	-
Coahuila	No	-
Chiapas	No	-
Distrito Federal*		
Hidalgo	Sí	n.d.
Michoacán	No	-
Nuevo León	Sí	n.d.
Oaxaca	No	-
Sonora***	No	-
Tlaxcala	No	-
Veracruz	Sí	n.d.
Campeche	Sí	1993
Chihuahua	Sí	1993
Guerrero	Sí	1993
San Luis Potosí	Sí	1993
Tabasco	Sí	1993
Puebla	Sí	1994
Querétaro**	Sí	1994
Yucatán	Sí	1997
Baja California	Sí	1999
Durango	Sí	1999
México	Sí	1999
Sinaloa	Sí	1999
Guanajuato	Sí	2000
Nayarit	Sí	2000
Quintana Roo	Sí	2000
Tamaulipas	Sí	2000
Zacatecas	Sí	2000
Aguascalientes	Sí	2001
Colima	Sí	2001
Jalisco	Sí	2002
Morelos	Sí	2002

Entidad federativa	Año de creación
Campeche	1993
Chihuahua	1993
Guerrero	1993
San Luis Potosí	1993
Tabasco	1993
Puebla	1994
Querétaro**	1994
Yucatán	1997
Baja California	1999
Durango	1999
México	1999
Sinaloa	1999
Guanajuato	2000
Nayarit	2000
Quintana Roo	2000
Tamaulipas	2000
Zacatecas	2000
Aguascalientes	2001
Colima	2001
Jalisco	2002
Morelos	2002
Hidalgo	n.d.
Nuevo León	n.d.
Veracruz	n.d.
Baja California Sur	-
Coahuila	-
Chiapas	-
Distrito Federal*	
Michoacán	-
Oaxaca	-
Sonora***	-
Tlaxcala	-

* No se brinda información.

** En enero-febrero de 2001 reportó no contar con este consejo.

*** En junio de 2000 reportó la creación de un Consejo Estatal en 1998.

n.d.: dato no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualización a mayo de 2002.

TABLA A.1.5

CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

(JUNIO DE 2000 Y JUNIO DE 2002)

Entidad federativa	Municipios	2000		Municipios	2002		Año de creación
		Consejos municipales	%		Consejos municipales	%	
Aguascalientes	11	10	90.91	11	11	100%	1999
Baja California	5	5	100.00	5	5	100%	1995
Baja California Sur	5	5	100.00	5	5	100%	1998
Campeche	11	2	18.18	11	11	100%	1997
Coahuila	38	0	0.00	38	18	47%	-
Colima	10	10	100.00	10	10	100%	1999
Chiapas	118	104	88.14	118	109	92%	1993
Chihuahua*	67	4	5.97	67	0	0%	n.d.
Distrito Federal**				39	37	94%	
Durango	39	39	100.00	-	-	-	1995
Guanajuato	46	46	100.00	46	46	100%	1995
Guerrero	78	76	97.44	76	76	100%	1994
Hidalgo**	84	0	0.00	84	5	5%	n.d.
Jalisco	124	124	100.00	124	124	100%	1998
México	122	112	91.80	122	106	87%	1999
Michoacán	113	39	34.51	113	39	35%	2000
Morelos	33	33	100.00	33	32	97%	n.d.
Nayarit	20	19	95.00	20	19	95%	1999
Nuevo León	51	1	1.96	51	2	4%	2000
Oaxaca	570	0	0.00	570	0	0%	-
Puebla	217	204	94.01	217	201	93%	1994
Querétaro	18	0	0.00	18	0	0%	-
Quintana Roo	8	8	100.00	8	8	100%	2000
San Luis Potosí	58	54	93.10	58	58	100%	2000
Sinaloa	18	16	88.89	18	18	100%	1999
Sonora	72	0	0.00	72	15	21%	-
Tabasco	17	17	100.00	17	17	100%	1993
Tamaulipas	43	43	100.00	43	43	100%	1993
Tlaxcala	60	0	0.00	60	0	0%	-
Veracruz	-	-	0.00	210	62	29%	-
Yucatán	106	106	100.00	106	106	100%	1996
Zacatecas	56	56	100.00	57	57	100%	1993

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualizaciones al 10 de junio de 2000 y junio de 2002.

TABLA A.1.6

**CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN
(JUNIO DE 2000 Y JUNIO DE 2002)**

Entidad federativa	Escuelas	2000		Escuelas	2002		Año de creación
		CONSEJOS ESCOLARES	%		CONSEJOS ESCOLARES	%	
Aguascalientes	1218	1076	88.34	1610	1303	1303	n.d.
Baja California	2611	1548	59.29	2731	1865	1865	1995
Baja California Sur	589	352	61.86	571	343	343	1994
Campeche	1219	1219	100.00	1486	1341	1341	1994
Coahuila	3478	0	0.00	3621	1170	1170	2000
Colima	923	740	80.17	989	731	731	1994
Chiapas	15486	7500	48.43	11166	8566	8566	1993
Chihuahua*	7428	0	0.00	5500	3136	3136	-
Distrito Federal**				4751	3698	3698	
Durango	3256	3100	95.21	-	-	-	n.d.
Guanajuato	9050	7315	80.83	10116	8000	8000	1995
Guerrero	9327	7386	79.19	9327	8825	8825	1993
Hidalgo**	4633	4481	96.72	5200	5200	5200	n.d.
Jalisco	8682	7751	89.28	8682	7751	7751	1999
México	12077	11594	96.00	12660	11594	11594	1999
Michoacán	10763	2323	21.58	7861	2200	2200	2000
Morelos	2222	1959	88.16	2280	1959	1959	1993
Nayarit	2040	1667	81.72	1467	1397	1397	1999
Nuevo León	3849	3400	88.33	4435	3350	3350	2000
Oaxaca	9746	0	0.00	9746	0	0	-
Puebla	6143	5473	89.09	8951	8029	8029	1994
Querétaro	2493	0	0.00	2493	0	0	-
Quintana Roo	1419	1185	83.51	1419	1265	1265	1999
San Luis Potosí	6456	5944	92.07	5907	5674	5674	2000
Sinaloa	3888	41	1.05	3888	2650	2650	2000
Sonora	3890	2893	74.37	3389	3011	3011	1997
Tabasco	4080	3789	92.87	4077	3544	3544	1993
Tamaulipas	4020	4020	100.00	4142	4142	4142	1994
Tlaxcala	690	0	0.00	707	0	0	-
Veracruz	-	0	0.00	19146	15317	15317	-
Yucatán	2361	2150	91.06	2361	2150	2150	1996
Zacatecas	4826	4826	100.00	4475	2871	2871	1993

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en www.conapase.org.mx/estatales.htm. Actualizaciones al 10 de junio de 2000 y junio de 2002.

TABLA A.1.7

PUEBLA: INTEGRACIÓN Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Consejo	Integración	Funciones
Escolar	<p>Autoridades educativas</p> <p>Maestros</p> <p>Representantes sindicales</p> <p>Representantes de padres de familia</p> <p>Grupos de padres de familia</p> <p>Representante de exalumnos</p>	<p>"Promoción y coordinación de la participación de los diversos miembros de la comunidad en la solución de necesidades relacionadas con la labor educativa y el desarrollo de la comunidad" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 59).</p>
Municipal	<p>Presidente Municipal</p> <p>Síndico de educación</p> <p>Representante sindical</p> <p>Representante de la asociación de padres de familia</p> <p>Directores de escuelas</p> <p>Maestros distinguidos</p> <p>Supervisores,</p> <p>Padre de familia del Consejo Escolar</p> <p>Representantes de organizaciones sociales</p> <p>Demás interesados</p>	<p>"Fomento, apoyo y coordinación para la operación de los consejos escolares de participación social; también planeará y realizará gestoría para elevar la calidad y cobertura del servicio educativo" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 60).</p>
Estatul	<p>Gobernador del estado</p> <p>Secretario de Educación Pública</p> <p>Director del organismo descentralizado de educación</p> <p>Representantes de organizaciones sociales y miembros de la comunidad</p> <p>Un maestro distinguido por municipio y región</p> <p>Representantes de municipios o regiones (hasta tres)</p> <p>Un profesor por nivel educativo</p> <p>Secretarios de las secciones del SNTE en el estado</p> <p>Presidente de la asociación de padres de familia</p> <p>Padres de familia de los consejos municipales o por región</p> <p>Dos representantes de instituciones formadoras de docentes</p>	<p>"Fomento, apoyo, coordinación, vinculación para la operación de los consejos municipales de participación social, también planeará y realizará gestoría para elevar la calidad y cobertura del servicio educativo" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 60).</p>

Fuente: SEP Puebla, s/f ¿1993?: 59-60.

Caracterización sociodemográfica del Estado de Puebla

El estado de Puebla colinda al norte y al oriente con el estado de Veracruz; al poniente, con los estados de Hidalgo, Tlaxcala, México y Morelos; al sur, con Oaxaca; y al suroeste, con Guerrero. Por su extensión territorial: 33,902 km², 1.5% de la superficie del país (SEP Puebla, 2000), ocupa el lugar número 21 entre las 32 entidades de la federación. De forma irregular, su territorio abarca parte de la Sierra Madre Oriental, del Sistema Volcánico Transversal, de la Depresión del Balsas y el sureste de la Altiplanicie Mexicana, lo que determina importantes contrastes orográficos, es decir, la existencia tanto de zonas montañosas, como de valles y llanuras (SEP, 1994: 102-103; García y Falcón, 1986: 69).

Su división político-administrativa contempla un muy alto número de municipios (217),²⁸² congregados en siete regiones socioeconómicas.²⁸³ El relieve montañoso ha favorecido la formación de un también alto número de localidades (6,556), dispersas muchas de ellas, la gran mayoría con escasa población (el 80.1% de las localidades tiene menos de 500 habitantes y alberga tan sólo al 10.34% de la población del estado) (INEGI, s/f).²⁸⁴

De acuerdo al último censo de población, levantado por el INEGI en el año 2000, en Puebla habitan algo más de cinco millones de personas²⁸⁵ (6.14% de la población nacional), siendo la quinta entidad federativa más poblada del país (después del Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz y Jalisco), y la séptima más densamente poblada (149 habitantes por kilómetro cuadrado). Es una entidad con ritmo de crecimiento poblacional medio (lugar 14 entre las diferentes entidades del

²⁸² Puebla es, después de Oaxaca, el estado con mayor número de municipios en el país.

²⁸³ Sierra Norte, Sierra Nororiental, Serdán, Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Mixteca, Tehuacán y Sierra Negra (Sistema Estatal de Información, 2000). Anteriormente recibían otra denominación: Huauchinango, Teziutlán, Ciudad Serdán, Puebla, San Pedro Cholula, Izúcar de Matamoros y Tehuacán (SEP, 1994).

²⁸⁴ Más de la mitad de las localidades del estado (el 53.7%) tiene de 1 a 99 habitantes (INEGI, s/f).

²⁸⁵ 5'076,686, para ser exactos; 48.2%, hombres, 51.8%, mujeres (INEGI, s/f).

país),²⁸⁶ aun tomando en cuenta que el saldo neto migratorio de la entidad tiene signo negativo (-0.58%), al ser superior la emigración (3.65%) a la inmigración (3.07%) (INEGI, s/f).²⁸⁷

La población del estado es mayoritariamente joven (la edad mediana es de 21 años).²⁸⁸ Son más los que habitan actualmente en medios urbanos (68.3%), que los que habitan en el medio rural.²⁸⁹ Un porcentaje importante de los pobladores (16.5%) lo constituyen indígenas nahuas, totonacos, huastecos, otomíes, popolocas y mazatecos, siendo Puebla el séptimo estado en importancia de acuerdo a la proporción de población residente en hogares con jefe de familia indígena.²⁹⁰ La gran mayoría de la población (91.6%) sigue declarándose católica (INEGI, s/f).

De acuerdo a las cifras del INEGI (no siempre concordantes con los testimonios de los pobladores), casi la totalidad de la población en edad laboral se encuentra ocupada (98.9% de una PEA de más de millón y medio de personas),²⁹¹ en su mayor parte en el sector terciario (41.4%), seguido del secundario (28.7%) y el primario (27.1%). Sin embargo, la agricultura, la ganadería y la caza constituyen, como rama, las actividades que ocupan mayoritariamente a la población (27.9%), seguidas por las industrias manufactureras (20.8%), concentradas en Puebla y Atlixco. Un tercio de la

²⁸⁶ Entre 1990 y 2000, la tasa de crecimiento media anual de la población fue de 2.11, mayor que la tasa media nacional (de 1.85) (INEGI, s/f); entre 1980 y 1990 dicha tasa, en el estado, fue del orden del 2.2, lo que muestra ya una reducción en la tasa de crecimiento poblacional.

²⁸⁷ Estas cifras son menores a las del promedio nacional (4.44 tanto para emigración como para inmigración). A pesar de ser conocida la emigración poblana a los Estados Unidos (particularmente a Nueva York), no se considera a la entidad entre las de mayor migración internacional, al menos para el periodo 1990-1995 (INEGI, s/f). Para la distribución municipal de la migración, ver Figura A.2.1.

²⁸⁸ En diez años, la edad mediana en el estado ha aumentado en tres. La media nacional actual es de 22 años (INEGI, s/f).

²⁸⁹ Se acerca ya a la mitad (44.4%) la población que vive en (26) localidades urbanas de más de 15 mil habitantes; algo menos de la tercera parte (29.1%) se concentra en las dos principales ciudades: Puebla de Zaragoza (ciudad capital, la cuarta más poblada del país, después de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y Atlixco. El 23.8% de la población vive en 234 localidades suburbanas (de entre 2,500 y 15 mil habitantes), mientras que casi un tercio (31.7%) habita en (6,296) localidades con menos de 2,500 habitantes, consideradas rurales (INEGI, s/f).

²⁹⁰ Según el gobierno del estado, Puebla ocupa el tercer lugar nacional con población indígena, con 7 de los 56 grupos étnicos reconocidos (SEP Puebla, 2000: 9).

²⁹¹ La PEA es de 1'683,233 de personas, 40.8% de la población estatal, 48.5 respecto de la población mayor de 12 años (INEGI, s/f).

población ocupada (33.2%) percibe por su trabajo un ingreso mensual hasta por dos salarios mínimos (Cedemun, 2002).

La marginación social es un problema importante en el estado: el 60% de los municipios (130 de 217) están clasificados como de alta marginalidad y el 20% (43 de 217), de muy alta marginalidad (DGPP, 1996, *apud* SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 1).²⁹² La diversidad geográfica del estado, la desigual distribución de sus habitantes y de sus recursos, así como la falta de vías de comunicación han sido factores que han contribuido a esta situación, que tiene como una de sus dimensiones a la educación, ámbito en el que los rezagos son también significativos.

Puebla es, actualmente, el sexto estado de la República con un mayor porcentaje de población, de 15 años o más, analfabeta (13.5%), muy por arriba del porcentaje nacional (8.8%) (ver Gráfico A.3.1 en el Anexo 3). En los años recientes, el analfabetismo ha venido disminuyendo en el Estado a un ritmo ligeramente superior al que se ha dado a nivel nacional, mejorando apenas su situación relativa frente a las demás entidades federativas (en 1990 era el quinto estado con mayor analfabetismo, con un porcentaje de 18.7) (SEP, 2002). Sin embargo, el rezago es aún importante: un 13.5% de población que no sabe leer ni escribir coloca al estado en una situación comparable a la que tenía el país en su conjunto hacia 1987 (INEGI, 1997: 17).

Más aún, persiste también un importante rezago —aun mayor— entre la población que cuenta entre 6 y 14 años de edad: un 14.7% de estos niños y jóvenes no sabe —de acuerdo al censo de 2000— leer y escribir.²⁹³ Un factor que configura esta situación son los bajos porcentajes de asistencia a la escuela: aunque un avance muy importante en este rubro se dio en los años ochenta (ver Gráfico A.3.2 en el Anexo 3), Puebla ocupa actualmente el cuarto lugar entre los estados con menor porcentaje de población en edad escolar (de 6 a 14 años) que asiste a la escuela, con un porcentaje de 89.6% (el correspondiente a nivel nacional es de 91.8%) (INEGI, s/f).

²⁹² Esto se expresa en algunos indicadores de bienestar social: sólo algo más de la mitad de las viviendas particulares (el 57.5%) cuenta tanto con agua entubada, como drenaje y electricidad; en el extremo, el 2.9% (casi treinta mil viviendas) carece de todos estos servicios. De manera desglosada, cuenta con agua entubada el 77.3% de las viviendas particulares; con drenaje, el 65.6%; y con electricidad, el 98.8% (INEGI, s/f). Ver la Figura A.2.2 para la distribución municipal de la marginación.

²⁹³ Para ese año, el porcentaje de analfabetismo entre los mayores de 15 años en el estado que el INEGI reporta es de 14.6.

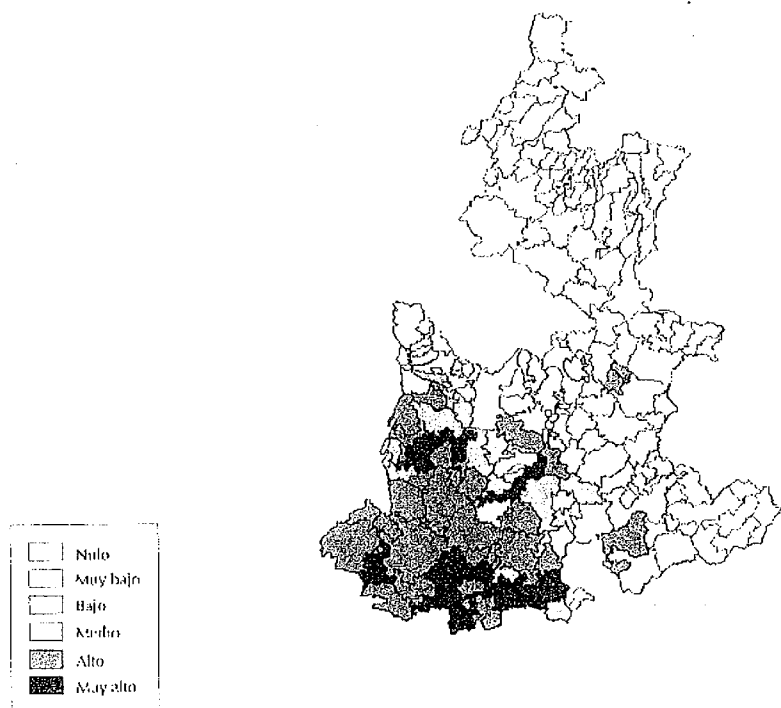
No obstante el avance de la década (para 1990, de cada 100, entre 17 y 18 niños en edad escolar no asistían a la escuela, ahora son entre 10 y 11 los niños en esta situación), en los noventa Puebla retrocedió en cuanto a su posición relativa entre los estados de la federación, pasando del séptimo al mencionado cuarto lugar (INEGI, 1997: 44).

El grado promedio de escolaridad en la entidad, para el 2002, es de 7.1, lo que significa que —en promedio— la población de Puebla tiene ya cubierta la educación primaria y un grado más, cuando, hasta 1993, el promedio de escolaridad no alcanzaba los seis grados de la primaria (5.6 grados en 1990). Con ello, el promedio de escolaridad del estado se acerca más al promedio nacional (de 7.8 grados) (SEP, 2002; ver Gráfico A.3.3 en el Anexo 3).

Sin embargo, de acuerdo a los datos del Censo del 2000, el 13.9% de la población en el estado, de 15 o más años, no cuenta con ninguna instrucción y un 21% tiene estudios de primaria incompletos (INEGI, s/f; ver Gráfico A.3.4 en el Anexo 3); la suma (34.9%) nos indica que, de cada 10 habitantes poblanos con una edad de 15 o más, cuatro carecen de la educación primaria completa, formación que, considerada básica, configura constitucionalmente el nivel de estudios obligatorio desde largas décadas atrás.²⁹⁴ Complementariamente habrá que decir que sólo el 43% de la población del estado cuenta con estudios posteriores a la primaria (51.8% a nivel nacional) (INEGI, s/f). Comparativamente, el estado de Puebla concentra mayor población en el estrato de educación primaria que el promedio nacional; por su parte, los porcentajes de población que a nivel nacional cuentan con instrucción media básica, media superior y superior, son mayores que los correspondientes en el ámbito estatal (ver Gráfico A.3.4 en el Anexo 3).

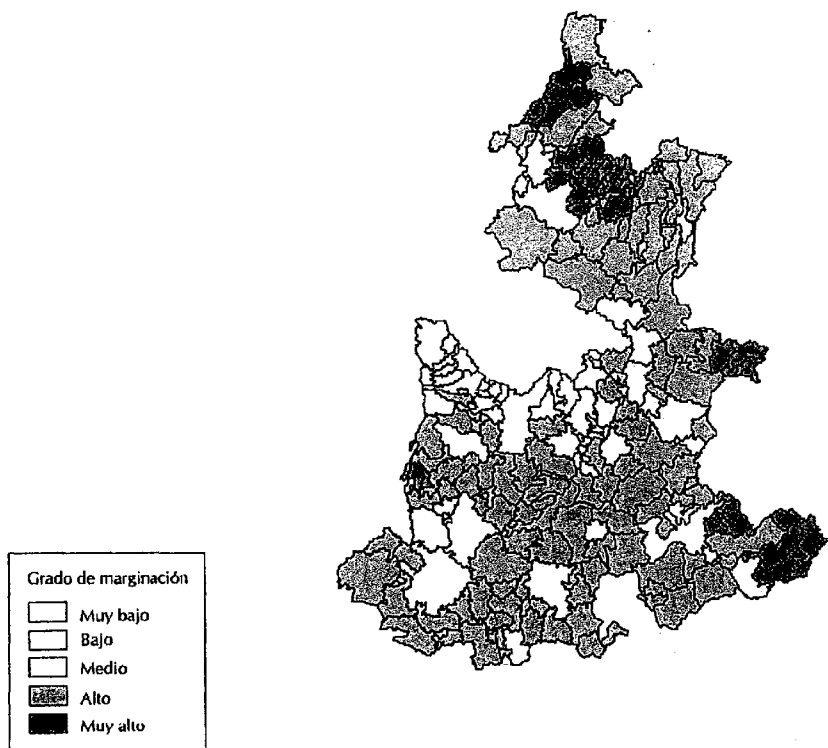
²⁹⁴ Sin hablar del porcentaje que carece aún de educación secundaria, obligatoria desde 1993.

FIGURA A.2.1 .
PUEBLA: MUNICIPIOS POR GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA, 2000



Fuente: CONAPO (2000): *Índices de intensidad migratoria* (www.conapo.gob.mx)

FIGURA A.2.2
PUEBLA: GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL, 2000



Fuente: CONAPO (2000): *Índices de marginación* (www.conapo.gob.mx)

Evolución reciente de la problemática educativa en el Estado de Puebla

Sin ser de los casos más extremos, el desarrollo educativo del Estado de Puebla ha sido, de tiempo atrás, y a la fecha, más bien modesto. Nos referiremos a ello en este apartado observando el comportamiento de los principales indicadores educativos a partir de la década de los noventa.

Considerada en conjunto, la cobertura²⁹⁵ de educación básica en el estado, después de una caída a principios de los noventa, mantiene una irregular tendencia ascendente, aunque no con los ritmos sostenidos a escala nacional; de hecho, el estado se encuentra —y se ha mantenido— entre los más rezagados en este aspecto (SEP, 2002). Al iniciar esa década, la cobertura de educación básica en el estado era ligeramente superior al promedio nacional, mientras que para el último año de que se tiene registro, la situación se ha invertido, siendo el porcentaje de cobertura estatal menor al nacional: mientras que la cobertura en educación básica en Puebla ha pasado tan sólo de 83.6% en 1990 a 86.2% en 2002, a nivel nacional ha crecido de 83.1% a 90.9% en el mismo lapso (ver Gráfico A.3.7).

Esta situación se explica por la tendencia constante hacia el descenso que se observa en el estado respecto a la cobertura de la educación primaria, que del 97.8% en 1990 ha pasado al 90.5% en 2002, siendo de las más pobres en el país (SEP, 2002). La cobertura en educación secundaria, por el contrario, después de un ligero descenso a principios de los noventa, mantiene desde entonces un ritmo sostenido de crecimiento; aunque todavía es larga la brecha por cubrir (un 18.3%), es casi ese mismo porcentaje (18.2%) lo que se ha avanzado en 12 años. La cobertura en educación preescolar, también en ascenso, en los últimos años ha crecido por debajo de la línea de incremento de la cobertura en secundaria, a diferencia de lo que ocurrió entre 1993 y 1997. Partiendo del mismo punto que la cobertura en secundaria

²⁹⁵ Este indicador se obtiene dividiendo el número de alumnos del nivel entre la población en edad de cursarlo (SEP, 2002).

(63.5%), su avance ha sido de 13.6 puntos porcentuales, restando todavía un importante 22.9% de rezago. A pesar del ascenso registrado, la atención a la población de 4 y 5 años de edad ha tenido momentos difíciles: en el ciclo escolar 1993-1994 la entidad se mostró con el desempeño más deficiente en este rubro entre todas las entidades federativas, y lo mismo ocurrió respecto a la población de 5 años en el ciclo escolar 2000-2001 (SEP, 2002). Lo que es cierto es que el énfasis que a principios de los noventa recaía en la cobertura de la educación primaria, dejando en un marcado lugar secundario a la educación preescolar y secundaria, se ha repartido recientemente en estos tres tipos de educación, acercando sus porcentajes de cobertura (ver Gráfico A.3.8).

Un factor que no ha apoyado al aumento de la cobertura en educación primaria es la persistencia de un porcentaje importante de escuelas unitarias (escuelas con un solo maestro para toda la población escolar, de diferentes grados). Durante casi todo el periodo aquí observado, alrededor de una quinta parte de las escuelas del estado eran escuelas unitarias (con un claro descenso en el último año, al 14.4%), a las que se suma un número importante también de escuelas incompletas (escuelas en las que no se imparten los seis grados de la educación primaria), éste sí con una tendencia descendente a partir de 1996, que ha reducido el porcentaje a algo menos de la mitad (ver Gráfico A.3.9). Hay que mencionar que la posición del estado a este respecto es de las más favorecidas a escala nacional (SEP, 2002).

Pero la presión social por educación se ha desplazado recientemente hacia la educación secundaria, rubro que hacia principios de la década de los noventa se encontraba fuertemente desatendido en el estado, alcanzando tan sólo una cobertura del 63.5%. Correlato de esta situación eran —y son— los muy bajos porcentajes de absorción de la educación secundaria respecto a los egresados de la primaria, de los más bajos en el país durante todo el periodo de observación (1990-2002) (SEP, 2002). La tendencia en el estado —como en el ámbito nacional— es, sin embargo, ascendente con irregularidad, misma que ha llevado a la absorción en secundaria de 75.9% a 90.3% en el lapso considerado (ver Gráfico A.3.12).

La atención a la demanda potencial (toda aquella que, en edad escolar, solicita el servicio) es también inferior a la que se presenta a nivel nacional. Entre 1993 y 1995 ocupó los últimos lugares a nivel nacional (SEP, 2002), aun cuando no fueron

años de descenso —como en 1997— en este indicador. Los datos indican que, en el 2002, de cada 100 solicitantes de inscripción en el nivel, 10 de ellos no la obtuvieron (ver Gráfico A.3.13).

Pero la preocupación actual de los sistemas educativos no se reduce a la expansión cuantitativa de los servicios, con lo que ello conlleva respecto de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación, sino a la calidad y eficiencia de esos servicios, de ahí la importancia de considerar indicadores como la eficiencia terminal, la deserción y la reprobación.

El comportamiento de la variable *eficiencia terminal*²⁹⁶ en el estado de Puebla es muy similar a su comportamiento a escala nacional. Por lo que se refiere a la educación primaria, en ambos casos se parte, a inicios de los noventa, de niveles muy bajos: 70.1% para la República Mexicana y —más bajo aun— 63.6% para Puebla. El sistema educativo poblano daría un importante salto en este rubro en el ciclo escolar 1991-1992 para de ahí en adelante crecer al ritmo nacional, de modo que para el 2002 se alcanzaría, en Puebla, una eficiencia terminal en primaria de 87.3%, y a nivel nacional, de 88.7% (ver Gráfico A.3.14), lo cual constituye aún un reto por superar.

La situación es más difícil todavía en la educación secundaria, en la que la eficiencia terminal apenas y ha crecido en el lapso de los 12 años observados, tanto en el estado como en el ámbito nacional. Partiendo de niveles más altos que en la educación primaria (75.7% y 73.9%, respectivamente, es decir, mayor para Puebla) se llega en el 2002 tan sólo, correspondientemente, al 79.6% y 79.1%, lo que representa, en todos esos años, la no conclusión de sus estudios de más de una quinta parte de los alumnos de cada generación (ver Gráfico A.3.14). Éste es actualmente uno de los rubros de más difícil solución para el estado de Puebla, tanto que, de 1995 a la fecha —después de una drástica caída en 1996— ésta es, de todas, la entidad con menores avances por lo que a eficiencia terminal en secundaria se refiere, a pesar de continuar ubicándose, en este mismo aspecto, por encima del porcentaje nacional (SEP, 2002).

Por lo que respecta a la deserción y reprobación escolares, estos indicadores se corresponden con lo arriba anotado en relación a la eficiencia terminal. Se reafirma

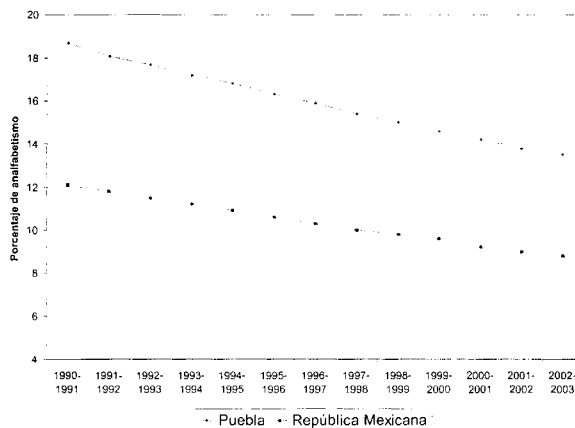
²⁹⁶ Este indicador expresa el porcentaje de alumnos que concluyen los estudios en un nivel, respecto al número de alumnos que ingresaron a ese nivel en la cohorte respectiva.

la similitud en las tendencias estatal y nacional, tanto cuando el comportamiento de las variables es regular como cuando es irregular (con altas y bajas), con sus excepciones destacadas. Así, en cuanto a deserción en primaria, con porcentajes muy cercanos, se ha logrado en ambos casos una reducción importante; en Puebla, ésta ha significado pasar de una deserción del 4.9% al 1.7% en este nivel. La deserción en secundaria, en ambos casos, es considerablemente más alta (aunque más baja en Puebla que a nivel nacional); también en ambos casos se ha reducido moderadamente (en 2 puntos porcentuales), pasando, en Puebla, del 8.6% al 6.6% (ver Gráfico A.3.15), lo que sin embargo le ha representado al estado, en el periodo 1995-2002, el mayor avance en el rubro a nivel nacional (SEP, 2002).

La reprobación escolar es un fenómeno bastante menos extendido en la educación primaria que en la secundaria. Comparativamente, hay —y ha habido en todo el periodo— más reprobación en primaria en Puebla (actualmente, de 5.9%), que a nivel nacional (5.2%), pero mucha más reprobación en secundaria a nivel nacional (19.1%), que en Puebla (14.5%) (ver Gráfico A.3.16). Los avances en el estado en el abatimiento de la reprobación en ambos niveles han sido importantes (reducciones en 6.2% en primaria y de 8.7% en secundaria), mayores en ambos casos a lo conseguido a escala nacional, aunque hay todavía en este punto, sobre todo en secundaria, déficits que remontar para asegurar la eficiencia y calidad del servicio y los resultados educativos en el estado.

GRÁFICO A.3.1

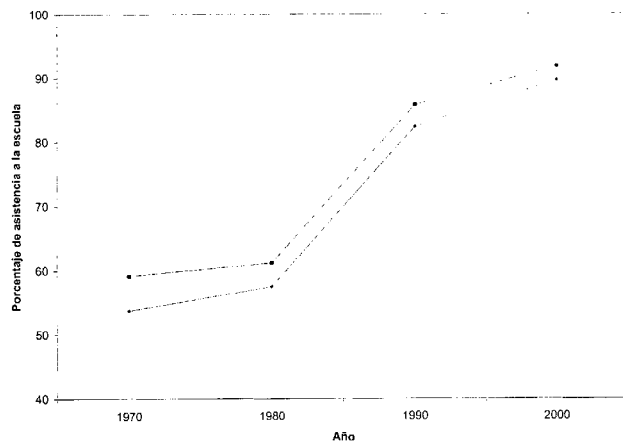
ANALFABETISMO



	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla	18.7	18.1	17.7	17.2	16.8	16.3	15.9	15.4	15.0	14.6	14.2	13.8	13.5
Nacional	12.1	11.8	11.5	11.2	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.6	9.2	9.0	8.8

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

GRÁFICO A.3.2
ATENCIÓN ESCOLAR A LA POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS

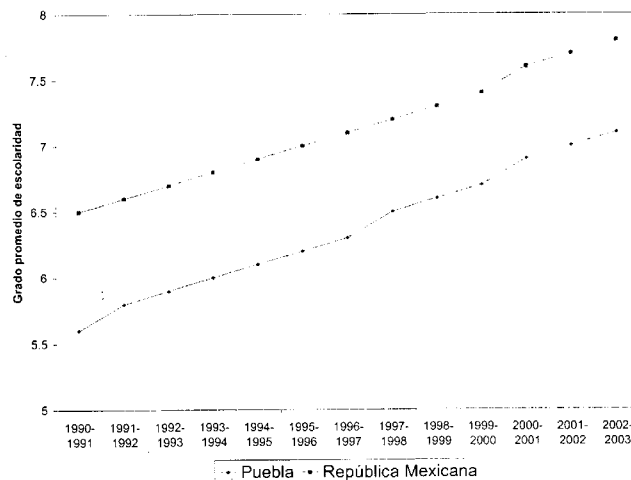


• Puebla • República Mexicana

	1970	1980	1990	2000
Puebla	53.8	57.5	82.4	89.6
Nacional	59.2	61.2	85.8	91.8

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 1997 y SEP, 2002.

GRÁFICO A.3.3
GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD

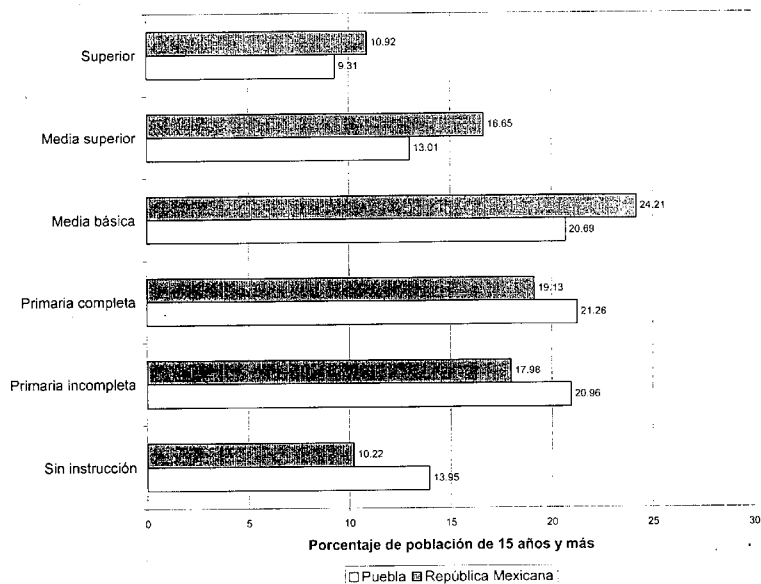


	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla	5.6	5.8	5.9	6.0	6.1	6.2	6.3	6.5	6.6	6.7	6.9	7.0	7.1
Nacional	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.6	7.7	7.8

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

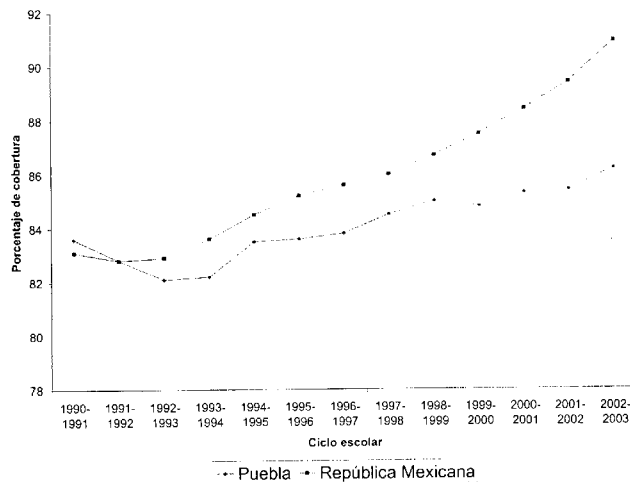
GRÁFICO A.3.4

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN EL NIVEL DE INSTRUCCIÓN (AÑO 2000)



Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

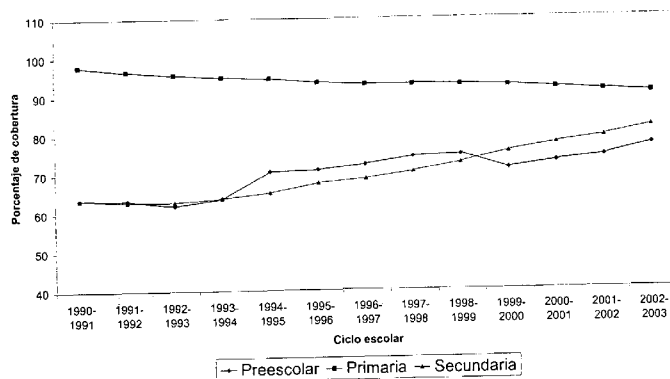
GRÁFICO A.3.5
COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla	83.6	82.8	82.1	82.2	83.5	83.6	83.8	84.5	85.0	84.8	85.3	85.4	86.2
Nacional	83.1	82.8	82.9	83.6	84.5	85.2	85.6	86.0	86.7	87.5	88.4	89.4	90.9

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

GRÁFICO A.3.6
COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA, EN EL ESTADO DE PUEBLA, POR TIPO

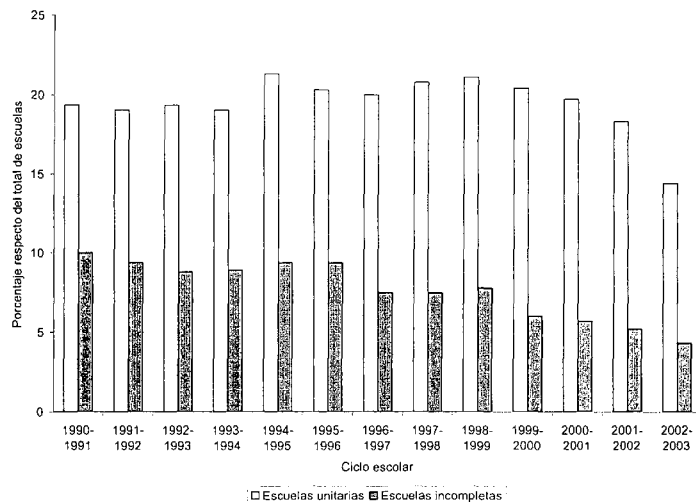


Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Preescolar	63.5	63.3	62.0	63.7	70.6	71.0	72.4	74.3	74.8	71.2	72.9	74.2	77.1
Primaria	97.8	96.6	95.7	95.0	94.6	93.6	93.1	93.1	92.9	92.6	91.9	91.1	90.5
Secundaria	63.5	62.9	62.9	63.8	65.2	67.6	68.7	70.5	72.7	75.5	77.6	79.2	81.7

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

GRÁFICO A.3.7

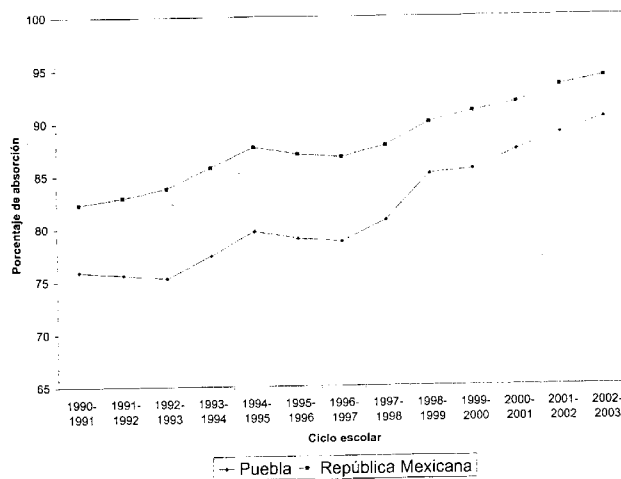
ESCUELAS UNITARIAS E INCOMPLETAS EN EL ESTADO DE PUEBLA (EDUCACIÓN PRIMARIA)



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Escuelas unitarias	19.3	19.0	19.3	19.0	21.3	20.3	20.0	20.8	21.1	20.4	19.7	18.3	14.4
Escuelas incompletas	10.0	9.4	8.8	8.9	9.4	9.4	7.5	7.5	7.8	6.0	5.7	5.2	4.3

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

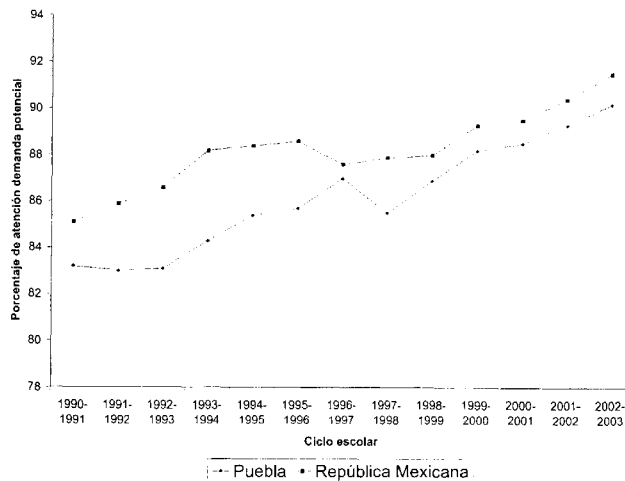
GRÁFICO A.3.8
ABSORCIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla	75.9	75.6	75.3	77.4	79.7	79.0	78.7	80.7	85.1	85.5	87.3	88.9	90.3
Nacional	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8	93.4	94.2

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

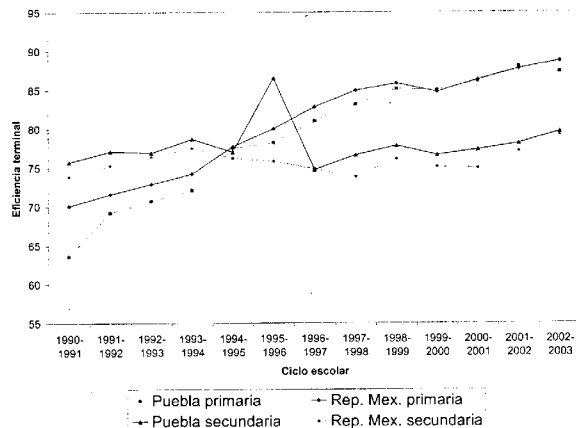
GRÁFICO A.3.9
ATENCIÓN A LA DEMANDA POTENCIAL EN EDUCACIÓN SECUNDARIA



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla	83.2	83.0	83.1	84.3	85.4	85.7	87.0	85.5	86.9	88.2	88.5	89.3	90.2
Nacional	85.1	85.9	86.6	88.2	88.4	88.6	87.6	87.9	88.0	89.3	89.5	90.4	91.5

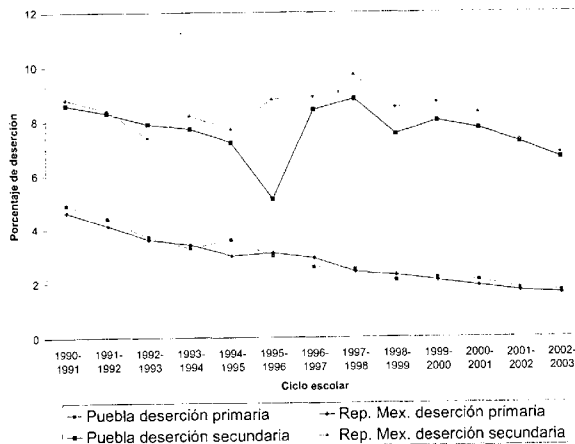
Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

GRÁFICO A.3.10
EFICIENCIA TERMINAL EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA Y SECUNDARIA)



Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

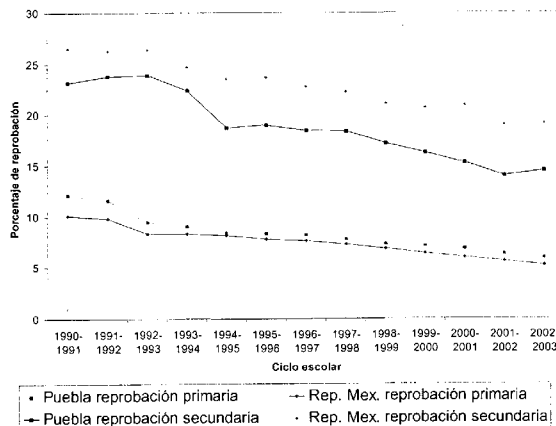
GRÁFICO A.3.11
DESERCIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA Y SECUNDARIA)



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla deserción en primaria	4.9	4.4	3.7	3.3	3.6	3.0	2.6	2.5	2.1	2.2	2.1	1.8	1.7
Rep. Mex. deserción en primaria	4.6	4.1	3.6	3.4	3.0	3.1	2.9	2.4	2.3	2.1	1.9	1.7	1.6
Puebla deserción en secundaria	8.6	8.3	7.9	7.7	7.2	5.1	8.4	8.8	7.5	8.0	7.7	7.2	6.6
Rep. Mex. deserción en secundaria	8.8	8.4	7.4	8.2	7.7	8.8	8.9	9.7	8.5	8.7	8.3	7.3	6.8

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

GRÁFICO A.3.12
REPROBACIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA (PRIMARIA Y SECUNDARIA)



Ciclo escolar	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Puebla reprobación en primaria	12.1	11.6	9.4	9.0	8.4	8.3	8.2	7.8	7.3	7.1	6.8	6.3	5.9
Rep. Mex. reprobación en primaria	10.1	9.8	8.3	8.3	8.1	7.8	7.6	7.3	6.8	6.4	6.0	5.6	5.2
Puebla reprobación en secundaria	23.2	23.8	23.9	22.4	18.7	19.0	18.5	18.4	17.2	16.3	15.3	14.0	14.5
Rep. Mex. reprobación en secundaria	26.5	26.3	26.4	24.7	23.5	23.7	22.8	22.3	21.1	20.7	20.9	19.0	19.1

Fuente: Elaboración propia con base en SEP-DGPPP, *Sistemas para el análisis de la estadística educativa*, versión 3.0, junio de 2002.

ANEXO 4

Gestión institucional de la educación en el Estado de Puebla

TABLA A.4.1

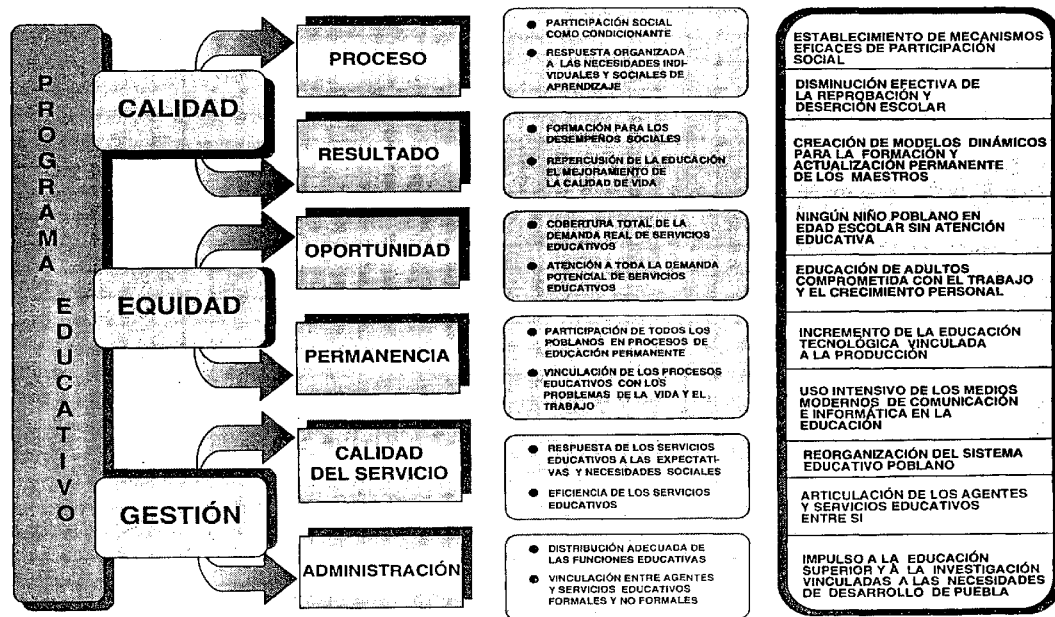
RELACIÓN DE AUTORIDADES EDUCATIVAS EN EL ESTADO DE PUEBLA

Año	Gobernador del estado	Autoridad educativa estatal	Autoridad educativa federal
1975-1981	Dr. Alfredo Toxqui Fernández de Lara	Enrique Martínez Márquez (1975 febrero: Director General de Educación Pública; 1975-1976: Secretario de Asuntos Educativos, Sociales y Culturales; 1976-1978: Secretario de Educación y Cultura)	Manuel Boneta de la Parra (1975-1978: Delegado General de la SEP) José Canasi Azar (1979-1980: Delegado General de la SEP) José Argel Torres Rodríguez (1980-1982: Delegado General de la SEP)
1981-1987	Lic. Guillermo Jiménez Morales	Marco Antonio Rojas Flores (1981-1984: Secretario de Educación Pública) Enrique Martínez Márquez (1984-1986: Secretario de Educación Pública) José Ignacio Morales Cruz (1986: Secretario de Educación Pública) Jesús Morales Flores (1986-1992: Secretario de Educación Pública)	José Argel Torres Rodríguez (1980-1982: Delegado General de la SEP) Enrique García Arista (1982-1983: Delegado General de la SEP; 1983-1986: Director General de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar; 1986 mayo-octubre: Director General de Servicios Coordinados de Educación Pública)
1987-1993	Lic. Mariano Piña Olaya	Jesús Morales Flores (1986-1992: Secretario de Educación Pública) Juan Antonio Badillo Torre (1992-1999: Secretario de Educación Pública)	José Fabián Sandoval Carranza (1989-1992 mayo: Director General de Servicios Coordinados de Educación Pública; 1992 junio-1993 enero 31: Director del Instituto de Asuntos Educativos del Estado de Puebla)
1993-1999	Lic. Manuel Bartlett Díaz	Juan Antonio Badillo Torre (1992-1999: Secretario de Educación Pública del Estado)	Representante de la SEP en el Estado de Puebla
1999-a la fecha	Lic. Melquiades Morales Flores	Amado Camarillo Sánchez (1999-2002: Secretario de Educación Pública del Estado) Carlos Alberto Julián y Nácer (2002 a la fecha: Secretario de Educación Pública del Estado)	Lic. Enoch Tamariz, Representante de la SEP en el Estado de Puebla

Fuente: Gobierno del Estado de Puebla. SEP. Consejo Educativo Poblano (1997).

FIGURA A.4.1

ESQUEMA DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO 1993-1999



Fuente: Gobierno del Estado de Puebla. SEP. Consejo Educativo Poblano (1997).

TABLA A.4.2
LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO 1993-1999

DIAGNÓSTICO	PROYECTOS EDUCATIVOS
Educación de calidad para la vida	
Participación social <p>La falta de participación social tiene en el estado diferentes manifestaciones: aislamiento de la escuelas entre sí mismas y respecto a otras instituciones y la sociedad; escasa comunicación entre maestros, padres, directivos y supervisores, entre otras (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 12). La participación activa de todos los sectores de la sociedad "constituye el eje de la nueva forma de gobierno estatal" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 13). "La participación social constituye el principio que rige fundamental (sic) las acciones del actual gobierno del Estado y es, a la vez, la estrategia central de la transformación educativa, la cual se sustenta en la solidaridad, sin cuyos valores no es posible la educación moderna" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 13; negritas en el original).</p>	<p>"...crearemos nuevas estrategias y reforzaremos las existentes para que todos los poblanos estemos comprometidos con la educación. Ya hemos diseñado y experimentado mecanismos de participación social que han mostrado eficacia y capacidad para desatar procesos irreversibles de participación..." (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 14).</p> <p>"...contamos con proyectos específicos que facilitarán la acción de los consejos y de sus redes, para que la escuela ofrezca respuestas organizadas a las necesidades de aprendizajes individuales y sociales, se logre que los aprendizajes se orienten a la formación para desempeños sociales, y se cumpla el anhelo de vincular los procesos educativos con los procesos de desarrollo social, económico y cultural" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 15).</p>
Reprobación y deserción escolares <p>Los índices de eficiencia terminal, deserción y reprobación en los diferentes niveles han tenido ligeras mejorías en los últimos años, sin embargo, los de reprobación y deserción siguen siendo de los más altos en el país, además de subsistir marcadas diferencias regionales, siendo las regiones norte y sur las más desfavorecidas (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 16-17).</p>	<p>Con base en la corresponsabilidad y la participación de la sociedad, los Consejos de Participación Social, en coordinación con el Pronasol y otros proyectos de salud y alimentación, serán los instrumentos que permitan poner en marcha apoyos especiales para los alumnos rezagados y para fomentar la permanencia de los maestros en las zonas indígenas, rurales y dispersas. Además, gracias a estudios de microplaneación (con los que ya se cuenta), se podrá "vincular la acción educativa con los proyectos de desarrollo comunitario" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 18-19).</p>
Formación y actualización de los maestros <p>Hay disminución en la matrícula de los aspirantes a maestros. Se carece de programas sistematizados de actualización permanente y no todos los maestros pueden acceder a ellos, ni a la formación en instituciones de educación superior (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 20).</p>	<p>Se abatirá el rezago en formación y actualización "mediante la coordinación de los centros formadores de docentes, la actualización de sus normas y estructuras organizacionales y la oferta [...] de programas de actualización permanente" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 21). Se promoverá una reestructuración de todas las normales y de las tres unidades de la UPN. Se alentará la libertad pedagógica; se apoyará la carrera magisterial y habrá nuevas formas de estímulo al desempeño magisterial a través de los Consejos y Redes Educativas (SEP Puebla: 23).</p>

Tabla A.4.2. Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano 1993-1999 (cont.)

Equidad en las oportunidades educativas		
<i>Atención educativa a todo niño poblano en edad escolar</i>	Existe aún demanda potencial no atendida y rezagos de diversa índole (por ejemplo, la pérdida del alfabeto por desuso). Hay insuficiencia de servicios y de presencia magisterial, y mala distribución de los mismos, sobre todo en las zonas rurales, indígenas y urbano-marginadas (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 25-29).	Para garantizar la cobertura total de la demanda escolar se reorganizará el sistema educativo y se reforzarán los sistemas de planificación por zonas. A través de los consejos escolares se verificarán los datos de ubicación de los servicios y de la demanda. Se someterán a aprobación nuevos modelos de atención educativa en los que se considera el uso de la televisión (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 30).
<i>Educación de adultos comprometida con el trabajo y el crecimiento personal</i>	Existe aún un alto porcentaje de poblanos mayores de 15 años analfabetas o que no cursaron o terminaron la educación primaria (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 32).	En coordinación con el INEA y a través de los consejos escolares y municipales, se intensificarán los programas de atención a los adultos y se estrechará su relación con la capacitación para el trabajo productivo, estableciendo compromisos con patrones y empresarios (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 33-34).
<i>Educación técnica vinculada a la producción</i>	Existe un fuerte déficit de fuerza laboral con preparación técnica y una sobreoferta de personal no calificado. La educación superior y la investigación científica están desvinculadas de los otros niveles educativos y "de los requerimientos formativos del desarrollo poblano" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 35).	Se propiciará el aprendizaje de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos. Se multiplicarán las escuelas técnicas y se actualizarán sus planes y programas. Se formulará un documento específico sobre el tema —no considerado en el ANMEB—, que será sometido al Consejo Educativo del Estado (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 36-37).
Gestión educativa eficiente y participativa		
<i>Uso intensivo de los instrumentos de comunicación e informática en educación</i>	La experiencia en el uso de la radio, de la televisión y de otros medios en los procesos educativos no ha sido suficientemente explotada en el estado; sin embargo, se cuenta con un sistema de telesecundarias y de instancias que cuentan con algún sistema de cómputo (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 40).	Aprovechar la experiencia y la infraestructura existente. Se cuenta ya con el diseño de redes informativas y de comunicación computarizada para las regiones y consejos se interconecten (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 41).
<i>Reorganización del sistema educativo poblano</i>	El aparato educativo tiene una inadecuada operación y una estructura administrativa poco flexible. Muchas circunstancias administrativas obligan a los maestros a interrumpir su permanencia en las aulas. Se carece de normatividad en muchas áreas de servicio, así como de manuales de organización y métodos actualizados. El personal en servicio tiene escasa preparación técnico-administrativa. Hay deficiencias en el seguimiento de la administración educativa (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 42).	La descentralización se extenderá hasta los municipios y la escuela misma. Se revisará totalmente la estructura del sistema educativo estatal; se diseñarán esquemas administrativos pertinentes y flexibles, con base en acuerdos intermunicipales. La integración administrativa de las dos instancias responsables de la educación se hará conforme a un proyecto de reestructuración administrativa en tres fases. Se realizarán programas de capacitación y actualización de los servidores públicos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 43-44).

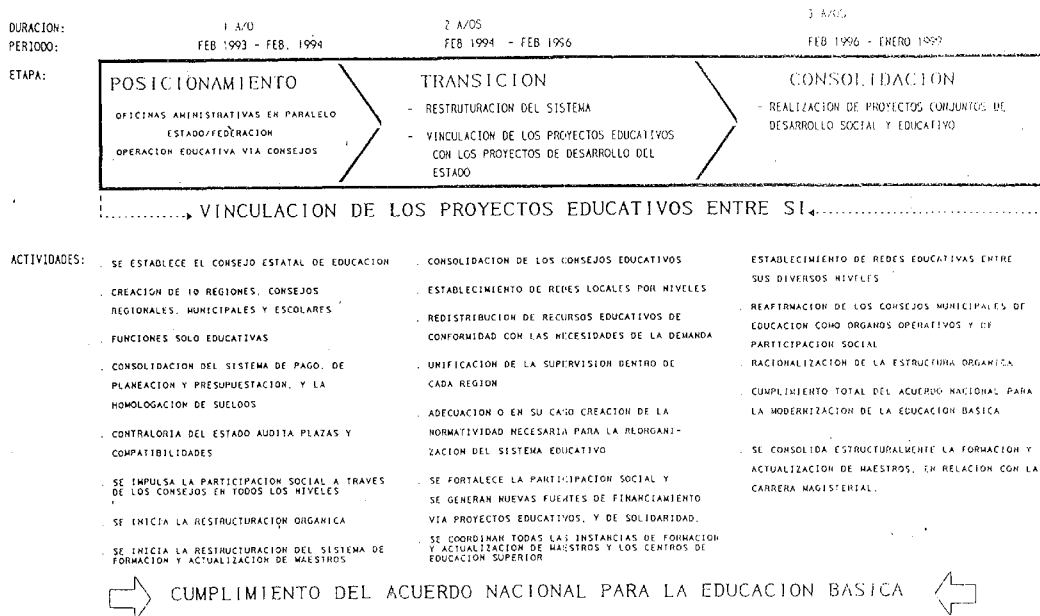
Tabla A.4.2. Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano 1993-1999 (concluye)

<p><i>Articular los agentes y los servicios educativos entre sí</i></p>	<p>Existe una pérdida de esfuerzo educativo al desconocerse otros procesos educativos más allá de la escuela. No se armoniza la participación entre escuela y sociedad en ambas direcciones, incluso las escuelas no establecen comunicación o intercambios entre sí (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 45-46).</p>	<p>Los consejos escolares y los proyectos educativos que trasciendan el ámbito escolar serán los espacios privilegiados para la concertación con la sociedad.</p> <p>"Hemos diseñado estrategias para la integración de las comunidades educativas de cada localidad con otros sectores gubernamentales y sociales —aprovechando para tal efecto la respuesta exitosa que han tenido las actividades propuestas por el Programa de Solidaridad en el Estado— con el propósito de lograr los cambios sociales necesarios a través del aprendizaje de la responsabilidad compartida, el uso racional de recursos, y la posibilidad de prolongar las acciones, así como sus efectos, hasta convertir los procesos en práctica cotidiana adoptada de manera permanente, que permita a las comunidades resolver sus problemas y orientar el desarrollo comunitario" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 47).</p> <p>Los proyectos educativos locales se vincularán con los esfuerzos educativos de los diversos sectores, particularmente con los proyectos de desarrollo vía solidaridad (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 47-48).</p> <p>La transformación hacia una nueva gestión educativa está planeada en tres etapas: 1. Posicionamiento (creación y consolidación de los consejos; 2. Transición (reestructuración total del sistema educativo y vinculación de los proyectos educativos con los proyectos de desarrollo; 3. Consolidación (realización de proyectos conjuntos de desarrollo social y educativo, y búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento) (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 48).</p> <p>Todas las acciones comprometidas en este programa se expresarán en una matriz que permite programar las actividades y aprovechar racionalmente los recursos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 49).</p>
<p><i>Educación superior e investigación científica</i></p>	<p>Sólo ha habido contactos esporádicos entre la educación superior y la investigación, y el sistema educativo poblano (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 50).</p>	<p>Se propondrá a las instancias de educación superior establecer canales de comunicación permanente, impulsar su modernización, ampliar las opciones de educación superior, vincular los planes y programas de estudio con las necesidades de los sectores productivo y social, reorientar la investigación hacia problemas concretos del estado y vincular a todos los niveles educativos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 50-51).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Puebla. SEP (s.f. ¿1993?).

FIGURA A.4.2

ETAPAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO POBLANO



Fuente: Gobierno del Estado de Puebla, SEP (1993a).

TABLA A.4.3

**ACCIONES Y RESULTADOS EN TORNO A LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL
PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO (1997)**

Educación de calidad para la vida	
<i>Participación social</i>	Para fortalecer la participación de los padres de familia se continúa con los siguientes programas: "La Educación no tiene Vacaciones" (todos los niveles), "Encuentro de Dos Generaciones" (preescolar), "Seamos amigos" (primaria), "Caminemos juntos" (secundaria) en 4,593 escuelas (SEP Puebla, 1997: 14).
<i>Reprobación y deserción escolares</i>	<p>En primaria, la eficiencia terminal se ha incrementado de 52.69% a 64.46% entre 1990 y 1994 (SEP Puebla, 1997: 15); el índice de deserción se redujo de 2.62% en 1990 a 2.53% en 1995 (no checa con los datos anteriores); la reprobación disminuyó a 8.32%. En secundaria, la eficiencia terminal ha mejorado ligeramente (de nuevo no checa con datos anteriores): de 77.93 a 79.31 de 1990 a 1994, pero la reprobación ha aumentado también ligeramente (de 18.67% a 18.99%), lo mismo que la deserción (de 4.73% a 5.25%). La relación alumno/grupo ha disminuido en una unidad, a 30 (SEP Puebla, 1997: 16). La eficiencia terminal promedio (¿) aumentó tanto en primaria como en secundaria: de 59.2% a 65.78%, y de 65.4% a 79.31%, respectivamente. Se ha avanzado en aumentar la infraestructura en un 18.72% del 35% que se requería (SEP Puebla, 1997: 17). El índice de reprobación en primaria se ha reducido de 11.9% a 8.32% (SEP Puebla, 1997: 18).</p> <p>En los últimos tres años el Programa para Abatir el Rezago Educativo se ha instaurado en 82 municipios de alta marginalidad, beneficiando a 1,139 escuelas y a 164,631 alumnos. Su vigencia es hasta el ciclo escolar 2000-2001 (SEP Puebla, 1997: 19).</p> <p>Se entregaron a las escuelas 1,139 paquetes de material didáctico y 2,038 paquetes de material de uso diario; también, 746 máquinas de escribir. Todo esto representó una inversión de 19 millones, 332 mil pesos (SEP Puebla, 1997: 20).</p> <p>Se otorgaron 1,265 becas con subsidio federal, 221 con subsidio estatal y 3,314 en instituciones particulares, además de 21 becas para niños en extrema pobreza y 15 del Programa de Arte (SEP Puebla, 1997: 20).</p>
<i>Formación y actualización de los maestros</i>	Se han descentralizado y desconcentrado opciones educativas y de capacitación a través del establecimiento de seis sedes de la Normal Superior en diferentes municipios del interior (una en Acatlán). Se ha realizado un curso de inducción a la docencia para los alumnos de nuevo ingreso (SEP Puebla, 1997: 22). Se da seguimiento al desempeño profesional de los egresados y se han establecido 14 Centros de Maestros (uno en Acatlán), en los que se promovieron siete cursos de actualización, con una inscripción de 8,527 profesores y 16,385 maestros (¿) (SEP Puebla, 1997: 23-24). Se está impulsando el Sistema de Comunicación e Informática (sicom) y la creación de la Universidad del Desarrollo (UNIDES) (SEP Puebla, 1997: 26).

Tabla A.4.3

Acciones y resultados de las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997)

(cont.)

Equidad en las oportunidades educativas	
<i>Atención educativa a todo niño poblano en edad escolar</i>	Se sigue realizando el Proyecto Preescolar Propedéutico de Verano en 37 zonas marginadas indígenas y rurales; el Programa sabatino (se integraron 32 grupos) (SEP Puebla, 1997: 30). La cobertura en educación inicial ha aumentado de 2.8% a 5.1%. El déficit de atención en preescolar se ha reducido de 30% a 21.89% (SEP Puebla, 1997: 31). Pero en primaria ha aumentado del 22% al 24.19%. Se han establecido seis Albergues Escolares Rurales con 400 alumnos de educación primaria. Se capacitaron 70 promotores y siete asesores para el proyecto "Viajo, trabajo y aprendo", para niños migrantes. El número total de zonas de supervisión creció de 193 en 1995 a 208 en 1996 (SEP Puebla, 1997: 32). Se está llevando a cabo el programa de Educación Secundaria a Distancia. En educación especial ha aumentado tanto la demanda como la atención (al menos en términos absolutos) (SEP Puebla, 1997: 33). El número y porcentaje de escuelas incompletas también ha aumentado (de 796 a 1,500; de 20% a 34%). Persiste un déficit de casi 5 mil espacios educativos (aulas, laboratorios, talleres, anexos) a pesar de que ha sido construido un número igual entre 1993 y 1996. Se ha dado mantenimiento al 25% de espacios educativos con programas federales y estatales (SEP Puebla, 1997: 35). Se han establecido nuevos modelos de atención: Bachilleratos de Desarrollo Comunitario (64) y Bachilleratos de Desarrollo Productivo (15). Se aplicaron los programas Educación Preescolar Sabatina y Educación Preescolar de Verano. Se estableció el Centro Escolar del Sur en el Municipio de Puebla (SEP Puebla, 1997: 37).
<i>Educación de adultos comprometida con el trabajo y el crecimiento personal</i>	La población analfabeta ha aumentado en términos absolutos, pero ha disminuido en términos relativos (de 19.2% a 16.29%, -2.9%) entre 1990 y 1995 (SEP Puebla, 1997: 39). Se ha desarrollado el Programa de Educación Comunitaria, con 137 Centros de Educación Comunitaria, 33 Centros Urbanos de Educación Permanente, 13 Grupos de Teatro Popular y 35 Centros de Educación Básica para Adultos (SEP Puebla, 1997: 41).
<i>Educación técnica vinculada a la producción</i>	Se instaló la Universidad Tecnológica de Tecamachalco y los Institutos Tecnológicos Superiores de Tepexi de Rodríguez y de Zacapoaxtla. Se amplió la infraestructura del Tecnológico de Tehuacan (SEP Puebla, 1997: 43). En la Universidad Tecnológica de Puebla se impartieron cursos propedéuticos, se otorgaron becas, asesorías, cursos de nivelación, conferencias y visitas a empresas.

Tabla A.4.3

Acciones y resultados de las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997)

(concluye)

Gestión educativa eficiente y participativa	
<i>Uso intensivo de los instrumentos de comunicación e informática en educación</i>	Se diseñó el Sistema de Comunicación e Informática (SICOM) (SEP Puebla, 1997: 49).
<i>Reorganización del sistema educativo poblano</i>	<p>"A través del Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad se puso en marcha en octubre de 1996 el proyecto de reingeniería a procesos administrativos y escolares, cuyo objetivo es servir como medio para la desconcentración de funciones administrativas, de recursos humanos y servicios escolares a las 14 Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (CORDES), 10 de las cuales fueron creadas en 1994" (SEP Puebla, 1997: 50). "Las CORDES se estructuraron con una plantilla de personal capacitado en las áreas de dirección, administración, jurídica y de operación. En el mediano plazo, se espera desconcentrar a las coordinaciones todas las funciones operativas, dejando a la sep central las funciones de planeación, programación, presupuestación, asesoría, supervisión, evaluación y seguimiento" (SEP Puebla, 1997: 51).</p> <p>Se realizó un programa de reestructuración administrativa para la integración de las dos instancias. "Se han diseñado esquemas administrativos pertinentes y flexibles como son los Consejos Regionales que facilitan la formulación de acuerdos intermunicipales" (SEP Puebla, 1997: 52).</p>
<i>Articular los agentes y los servicios educativos entre sí</i>	En 1996 se aplicó el Programa Alimentario Escolar en 150 escuelas de igual número de comunidades. Se desarrolló el Programa de Acercamiento a la Cultura a través de las Lenguas, en 110 escuelas de educación básica (SEP Puebla, 1997: 55). Se inició un programa piloto de intercambio lingüístico. En el área de salud, se impulsó el Programa de Desarrollo Integral del Adolescente, el proyecto Unidos Promoveremos la Salud, el Programa de Prevención de la Drogadicción y la Farmacodependencia y el Programa para Prevenir Enfermedades de Transmisión Sexual (SEP Puebla, 1997: 56).
<i>Educación superior e investigación científica</i>	(No hay ningún cambio o reporte de avance).

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Puebla. SEP. Consejo Educativo Poblano (1997).

TABLA A.4.4

INFORME DE LA MISIÓN UNESCO ACERCA DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO 1993-1999

Educación de calidad para la vida		
COMPROMISOS	PROYECTOS EDUCATIVOS	RESULTADOS
<p><i>Establecimiento de mecanismos eficaces de participación social y comunitaria [para la educación, en el original del PEP]</i></p>	<p>"...crearemos nuevas estrategias y reforzaremos las existentes para que todos los poblanos estemos comprometidos con la educación. Ya hemos diseñado y experimentado mecanismos de participación social que han mostrado eficacia y capacidad para desatar procesos irreversibles de participación..." (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 14). ¿cuáles estrategias?</p> <p>"...contamos con proyectos específicos que facilitarán la acción de los consejos y de sus redes, para que la escuela ofrezca respuestas organizadas a las necesidades de aprendizajes individuales y sociales, se logre que los aprendizajes se orienten a la formación para desempeños sociales, y se cumpla el anhelo de vincular los procesos educativos con los procesos de desarrollo social, económico y cultural" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 15).</p>	<p>Hay "apropiación por parte de sectores importantes de la sociedad de las metas y propósitos educativos" (UNESCO, 1998: 5). Esto se constata en las instancias gubernamentales y en organizaciones sociales (padres de familia, gremios, organizaciones cívicas). Sin embargo, el PEP no ha sido hecho propio por amplios sectores del magisterio, de acuerdo a los dirigentes sindicales, coordinadores y asesores técnicos (UNESCO, 1998: 5).</p> <p>Hay una "ruptura con el monopolio de la escuela como ambiente casi exclusivo de educación y conocimiento" (UNESCO, 1998: 5).</p> <p>Se ha fomentado la organización y la planeación a partir de Consejos Regionales, Municipales y Comunitarios. Se han generado microempresas, convenios con empresarios, trabajos comunales, campañas de limpieza, reforestación, etc. (UNESCO, 1998: 5).</p> <p>"La reciente constitución de la Federación de Sociedades de Solidaridad Social (Triple S) es la mayor expresión poblana del impacto de una participación social alentada por la educación" (UNESCO, 1998: 5).</p> <p>Hay "una relación dinámica con los procesos económicos, culturales, políticos y ambientales" (UNESCO, 1998: 5-6).</p> <p>"La participación de los padres de familia en la educación de sus hijos y en su propia educación ha sido uno de los avances destacados en las entrevistas individuales y colectivas. Han sido muy bien recibidas las propuestas o estrategias planteadas por el PEP..." (UNESCO, 1998: 6).</p> <p>La Asociación de Padres de Familia (con 153 mil miembros) manifestó adhesión a la filosofía y estrategia operativa del PEP. También hay claras expresiones de su mayor influencia (ejemplo: organización y mantenimiento de 61 preescolares) (UNESCO, 1998: 6).</p>

Tabla A.4.4. Acciones y resultados de las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997) (cont.)

COMPROMISOS	PROYECTOS EDUCATIVOS	RESULTADOS
<i>Disminución efectiva de la reprobación y deserción escolares</i>	Con base en la corresponsabilidad y la participación de la sociedad, los Consejos de Participación Social, en coordinación con el Pronasol y otros proyectos de salud y alimentación, serán los instrumentos que permitan poner en marcha apoyos especiales para los alumnos rezagados y para fomentar la permanencia de los maestros en las zonas indígenas, rurales y dispersas. Además, gracias a estudios de microplaneación (con los que ya se cuenta), se podrá "vincular la acción educativa con los proyectos de desarrollo comunitario" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 18-19).	Directores, supervisores y asesores constatan el mejoramiento de los índices de deserción y reprobación consignados en los documentos oficiales, aunque persisten graves problemas en las comunidades marginadas y en el nivel de secundaria (UNESCO, 1998: 8).
<i>Creación de modelos dinámicos para la formación y actualización [permanente] de los maestros</i>	Se abatirá el rezago en formación y actualización "mediante la coordinación de los centros formadores de docentes, la actualización de sus normas y estructuras organizacionales y la oferta [...] de programas de actualización permanente" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 21). Se promoverá una reestructuración de todas las normales y de las tres unidades de la UPN. Se alentará la libertad pedagógica; se apoyará la carrera magisterial y habrá nuevas formas de estímulo al desempeño magisterial a través de los Consejos y Redes Educativas (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 23).	Faltó mayor información y motivación para los docentes sobre la concepción, objetivos y estrategias del PEP, "para superar prejuicios y malos entendidos que muchas veces inhiben o convierten a dirigentes y maestros de base en contestatarios del cambio educativo que se propone" (UNESCO, 1998: 6). Se debió también tomar en consideración en el PEP la profesionalización y el mejoramiento de la calidad de vida docente (UNESCO, 1998: 6), así como "introducir los factores y demandas del PEP en la formación de los futuros docentes" (UNESCO, 1998: 6). La principal acción emprendida fue la actualización: convenios con 6 sedes de Educación Normal Superior del Estado; apoyo tecnológico del SICOM a las CORDE (UNESCO, 1998: 6). Instalación de 21 Centros de Maestros (más de los inicialmente previstos), con impartición de 7 cursos de actualización, que han logrado sensibilizar a un número importantes de maestros (UNESCO, 1998: 7). Prevalecen algunos problemas: insuficiencia de recursos materiales y humanos, "indefinición sobre líneas de cooperación y coordinación con algunas CORDE, las direcciones de nivel e la SEP y SICOM", escasa o nula comunicación y coordinación con las Normales, entre otros (UNESCO, 1998: 7).

Tabla A.4.4. Acciones y resultados de las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997) (cont.)

Equidad en las oportunidades educativas		
COMPROMISOS	PROYECTOS EDUCATIVOS	RESULTADOS
<i>Atención educativa a todo niño poblano en edad escolar</i>	Para garantizar la cobertura total de la demanda escolar se reorganizará el sistema educativo y se reforzarán los sistemas de planificación por zonas. A través de los consejos escolares se verificarán los datos de ubicación de los servicios y de la demanda. Se someterán a aprobación nuevos modelos de atención educativa en los que se considera el uso de la televisión (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 30).	Hay avances significativos: cobertura mayor al 90% en primaria; profusión de centros de educación preescolar construcción de edificios escolares, mejoramiento de infraestructura y equipamiento; constitución de los Bachilleratos de Desarrollo Comunitario y Bachilleratos de Desarrollo Productivo (UNESCO, 1998: 10).
<i>Comprometer a todos los poblanos con la educación para adultos [Educación de adultos comprometida con el trabajo y el crecimiento personal]</i>	En coordinación con el INEA y a través de los consejos escolares y municipales, se intensificarán los programas de atención a los adultos y se estrechará su relación con la capacitación para el trabajo productivo, estableciendo compromisos con patrones y empresarios (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 33-34).	Diversas acciones (no se dice cuáles) se vienen realizando para enfrentar el analfabetismo. "El INEA se ha articulado con el PEP y han surgido proyectos como "Uno a uno" que tienen muchas probabilidades de contribuir a la disminución del rezago educativo, además de fortalecer la solidaridad social" (UNESCO, 1998: 11).
<i>Expandir la educación tecnológica a todos los niveles educativos y vincularla con la producción [Incremento de la educación tecnológica vinculada a la producción]</i>	Se propiciará el aprendizaje de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos. Se multiplicarán las escuelas técnicas y se actualizarán sus planes y programas. Se formulará un documento específico sobre el tema —no considerado en el ANMEB—, que será sometido al Consejo Educativo del Estado (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 36-37).	La Universidad Tecnológica de Puebla se creó en 1994, la de Tecamachalco en 1996 y la de Izúcar en 1997. Su modelo pedagógico constituye una garantía de calidad por la real vinculación con el sistema productivo (los empresarios intervienen en la planeación curricular y proporcionan sus espacios de producción para la práctica profesional), y por el desarrollo de alumnos y profesores de investigación tecnológica (UNESCO, 1998: 13). El Consejo Educativo Poblano estableció, en abril de 1996, un Consejo de Educación Tecnológica.

Tabla A.4.4. Acciones y resultados de las Líneas Estratégicas del Programa Educativo Poblano (1997) (concluye)

Gestión educativa eficiente y participativa

COMPROMISOS	PROYECTOS EDUCATIVOS	RESULTADOS
<i>Uso intensivo de los instrumentos de comunicación e informática en educación</i>	Aprovechar la experiencia y la infraestructura existente. Se cuenta ya con el diseño de redes informativas y de comunicación computarizada para las regiones y consejos se interconecten (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 41).	Se han creado 6 centros regionales del Sistema de Comunicación e Informática (SICOM); se han construido edificios para sedes y se han puesto en operación páginas web y la radio educativa, además del proyecto de reingeniería escolar y los servicios de EDUSAT (UNESCO, 1998: 17).
<i>Reorganización del sistema educativo poblano</i>	La descentralización se extenderá hasta los municipios y la escuela misma. Se revisará totalmente la estructura del sistema educativo estatal; se diseñarán esquemas administrativos pertinentes y flexibles, con base en acuerdos intermunicipales. La integración administrativa de las dos instancias responsables de la educación se hará conforme a un proyecto de reestructuración administrativa en tres fases. Se realizarán programas de capacitación y actualización de los servidores públicos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 43-44).	<p>Está presente un proceso de constitución de subsistemas locales de educación (CORDE, Centros de Maestros, Consejos Municipales de Desarrollo Educativo) (UNESCO, 1998: 15).</p> <p>La SEP se reorganizó administrativamente e inició el proceso de desconcentración administrativa delegando 52 procesos en las CORDE, pero es necesario transferir otras más (Informe 1996) (UNESCO, 1998: 15).</p> <p>Hay procesos sistemáticos de planeación y evaluación en las CORDE, pero la investigación no se ha iniciado (Informe 1996) (UNESCO, 1998: 15).</p> <p>Ha disminuido la tensión inicial entre los asesores técnicos de las CORDE y los supervisores escolares, a partir de la definición formal de sus funciones: los asesores se ocupan del desarrollo educativo y los supervisores de lo técnico-pedagógico; sin embargo, se encontraron diversas interpretaciones sobre el objeto de ambos (Informe 1996) (UNESCO, 1998: 16).</p> <p>Aún se ve a las CORDE como instancias administrativas (que han acercado, no simplificado los trámites) y no como promotoras de programas educativos y sociales. Sin embargo, hay entusiasmo por parte de los funcionarios de las CORDE y de los bachilleratos, así como de los presidentes municipales entrevistados por la ideología sociopedagógica del PEP (Informe 1996) (UNESCO, 1998: 16).</p>

		<p>"La descentralización educativa, entendida como la autonomía de los niveles regional y local para definir las formas propias de organización y administración de la educación y para decidir sobre manejo financiero, aspectos curriculares y proyectos educativos y pedagógicos, ha sido el marco general de la reorganización que ha orientado las decisiones y las acciones de quienes dirigen y asesoran el PEP (SEP y CIPAE respectivamente) y de las CORDE, pero apenas comienza a serlo por parte de los Consejos de Participación Social y todavía no lo es de los maestros en general" (UNESCO, 1998: 16).</p> <p>Se señala que se están resolviendo ya muchas de las tensiones que provocaba la segmentación entre los sistemas estatal y federal, aunque aún subsiste en el ámbito sindical y en las prestaciones (UNESCO, 1998: 16).</p> <p>La voluntad política de apoyar al PEP se muestra en los aumentos al presupuesto autorizado a la SEP: 1,495,890,206.5 en 1993; 1,732,458,362.4 en 1994; 2,082,579,114.0 en 1995; 2,707,326,771.9 en 1996; 3,083,577,490.3 en 1997 y 4,304,123,280.0 en 1998 (UNESCO, 1998: 17).</p>
Articulación de los agentes y los servicios educativos entre sí	<p>Los consejos escolares y los proyectos educativos que trasciendan el ámbito escolar serán los espacios privilegiados para la concertación con la sociedad.</p> <p>"Hemos diseñado estrategias para la integración de las comunidades educativas de cada localidad con otros sectores gubernamentales y sociales —aprovechando para tal efecto la respuesta exitosa que han tenido las actividades propuestas por el Programa de Solidaridad en el Estado— con el propósito de lograr los cambios sociales necesarios a través del aprendizaje de la responsabilidad compartida, el uso racional de recursos, y la posibilidad de prolongar las acciones, así como sus efectos, hasta convertir los procesos en práctica cotidiana adoptada de manera permanente, que permita a las comunidades resolver sus problemas y orientar el desarrollo comunitario" (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 47).</p>	<p>Los Consejos de Participación Social son el motor de este movimiento de articulación que busca crear una nueva cultura y un nuevo lenguaje a través de la conformación de células y redes (UNESCO, 1998: 17).</p>

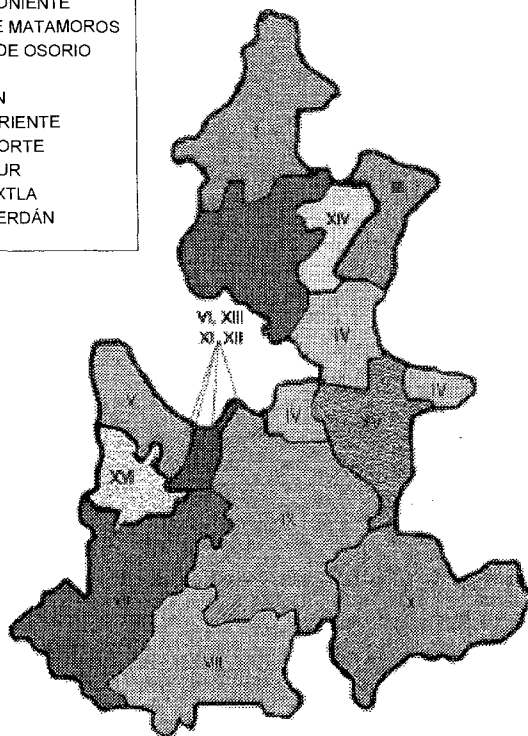
	<p>Los proyectos educativos locales se vincularán con los esfuerzos educativos de los diversos sectores, particularmente con los proyectos de desarrollo vía solidaridad (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 47-48).</p> <p>La transformación hacia una nueva gestión educativa está planeada en tres etapas: 1. Posicionamiento (creación y consolidación de los consejos; 2. Transición (reestructuración total del sistema educativo y vinculación de los proyectos educativos con los proyectos de desarrollo; 3. Consolidación (realización de proyectos conjuntos de desarrollo social y educativo, y búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento) (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 48).</p> <p>Todas las acciones comprometidas en este programa se expresarán en una matriz que permite programar las actividades y aprovechar racionalmente los recursos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 49).</p>	
<p><i>Impulso a la educación superior y a la investigación vinculadas a las necesidades de desarrollo de Puebla</i></p>	<p>Se propondrá a las instancias de educación superior establecer canales de comunicación permanente, impulsar su modernización, ampliar las opciones de educación superior, vincular los planes y programas de estudio con las necesidades de los sectores productivo y social, reorientar la investigación hacia problemas concretos del estado y vincular a todos los niveles educativos (SEP Puebla, s.f. ¿1993?: 50-51).</p>	<p>No se aborda en este apartado, sino en el siguiente.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en UNESCO (1998a).

FIGURA A.4.3

PUEBLA: REGIONES DE DESARROLLO EDUCATIVO, 2000 16 CORDE

REGION	
I	HUAUCHINANGO
II	CHIGNAHUAPAN
III	TEZIUTLÁN
IV	LIBRES
V	CHOLULA
VI	PUEBLA PONIENTE
VII	IZUCAR DE MATAMOROS
VIII	ACATLÁN DE OSORIO
IX	TEPEACA
X	TEHUACAN
XI	PUEBLA ORIENTE
XII	PUEBLA NORTE
XIII	PUEBLA SUR
XIV	ZACAPOAXTLA
XV	CIUDAD SERDÁN
XVI	ATLIXCO



Fuente: Gobierno del Estado de Puebla. SEP (2000).

TABLA A.4.5

ESTRUCTURA DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA (2000)

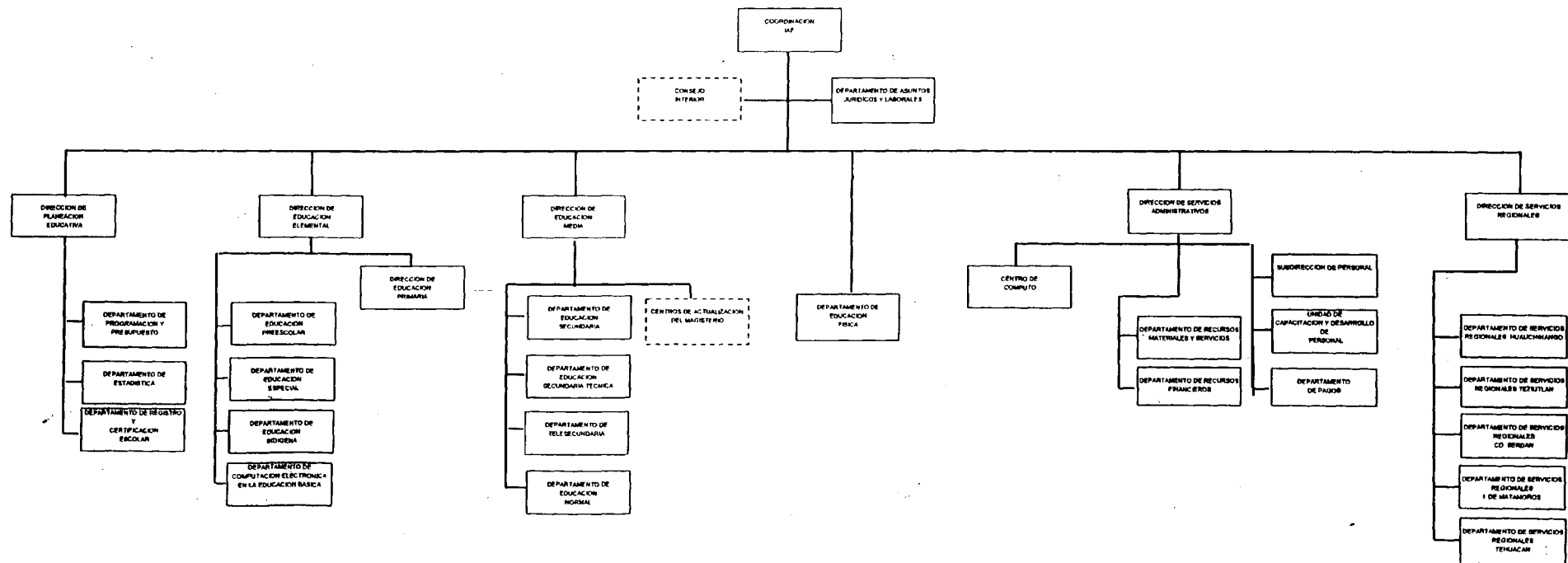
Título primero Del sistema educativo estatal	<i>Capítulo I</i> Disposiciones generales	Artículos 1-11
	<i>Capítulo II</i> De la estructura del sistema educativo estatal	Artículo 12
	<i>Capítulo III</i> Atribuciones del Estado en materia educativa	Artículos 13-16
	<i>Capítulo IV</i> De los servicios educativos	Artículos 17-22
	<i>Capítulo V</i> Del financiamiento a la educación	Artículos 23-29
	<i>Capítulo VI</i> De la equidad en la educación	Artículos 30-34
	<i>Capítulo VII</i> De la planeación y evaluación del sistema educativo estatal	Artículos 35-43
Título segundo Del proceso educativo	<i>Capítulo I</i> Del proceso educativo en general	Artículos 44-45
	<i>Capítulo II</i> De los tipos y modalidades de educación	Artículos 46-48 y 73
	Sección 1. De la educación inicial	Artículo 49
	Sección 2. De la educación preescolar	Artículos 50-51
	Sección 3. De la educación primaria	Artículos 52-53
	Sección 4. De la educación secundaria	Artículos 54-55
	Sección 5. De la educación media superior	Artículos 56-59
	Sección 6. De la educación superior	Artículos 60-64
	Sección 7. De la educación especial	Artículos 65-66
	Sección 8. De la educación indígena	Artículos 67-68
	Sección 9. De la educación para adultos	Artículos 69-72
	<i>Capítulo III</i> De los planes y programas de estudio	Artículos 74-78
	<i>Capítulo IV</i> Del calendario escolar	Artículos 79-83
	<i>Capítulo V</i> De la educación que ofrezcan los particulares	Artículos 84-90
	<i>Capítulo VI</i> De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos y habilidades	Artículos 91-97
Título tercero De la participación social en la educación	<i>Capítulo I</i> De los padres de familia	Artículos 98-99
	<i>Capítulo II</i> De las Asociaciones de Padres de Familia	Artículos 100-101
	<i>Capítulo III</i> De los Consejos de Participación Social	Artículos 65-67
	<i>Capítulo IV</i> De los medios de comunicación	Artículo 108
Título cuarto De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo	<i>Capítulo I</i> De las infracciones	Artículo 109
	<i>Capítulo II</i> De las sanciones	Artículos 110-114
	<i>Capítulo III</i> Del recurso administrativo	Artículos 115-121
Transitorios		Cinco artículos

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Educación del Estado de Puebla.

ANEXO 5

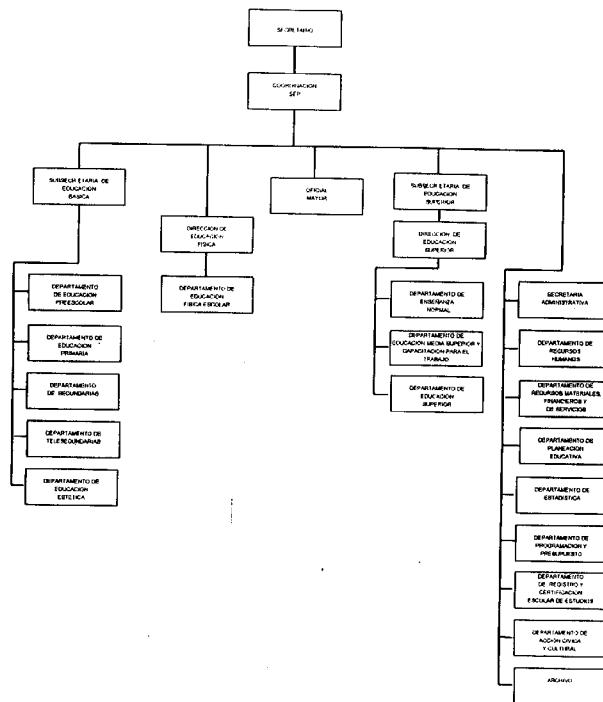
Diagramas de organización

FIGURA A.5.1. ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DE ASUNTOS EDUCATIVOS DEL ESTADO DE PUEBLA (1993)



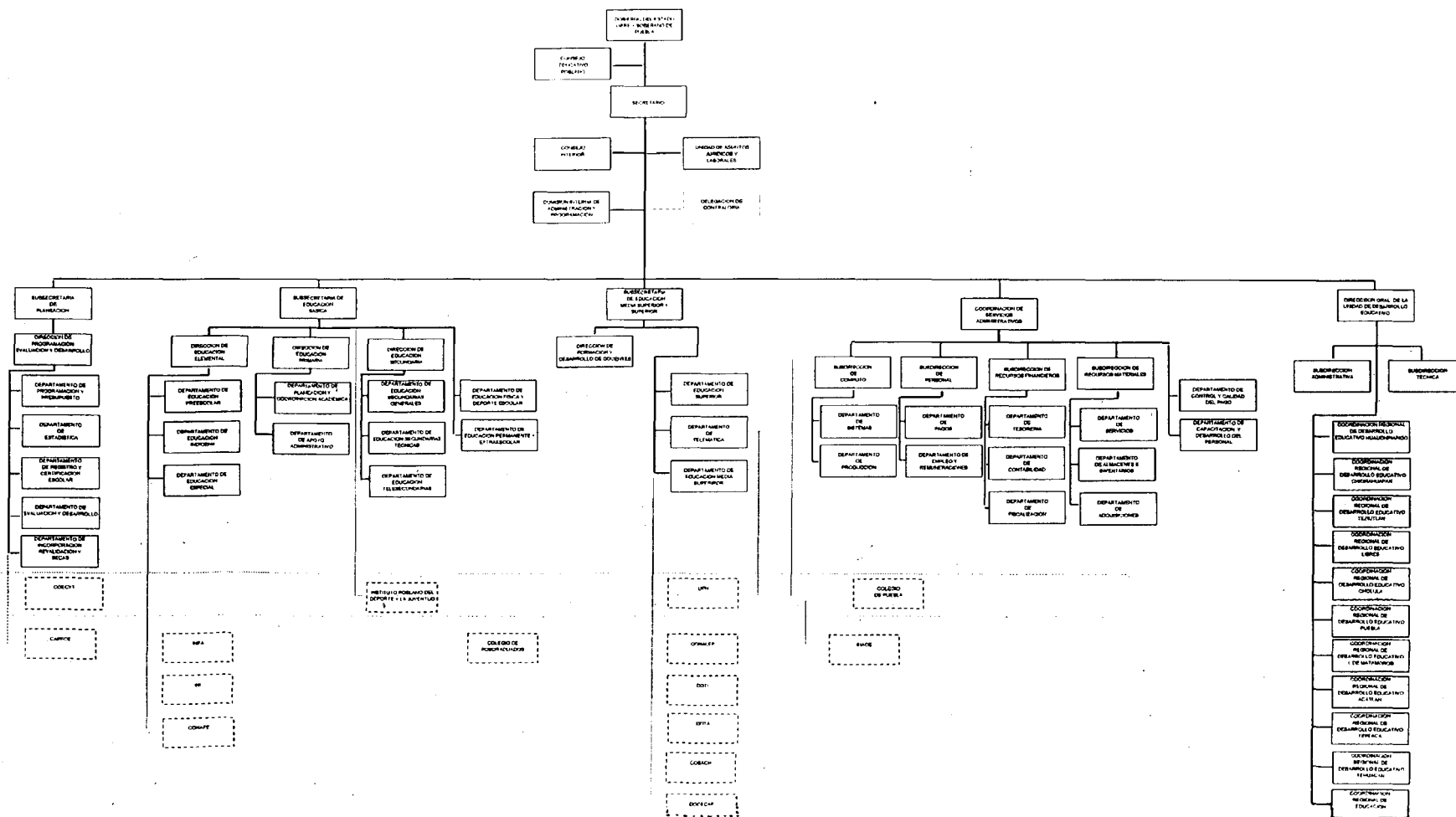
Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

FIGURA A.5.2
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1993)



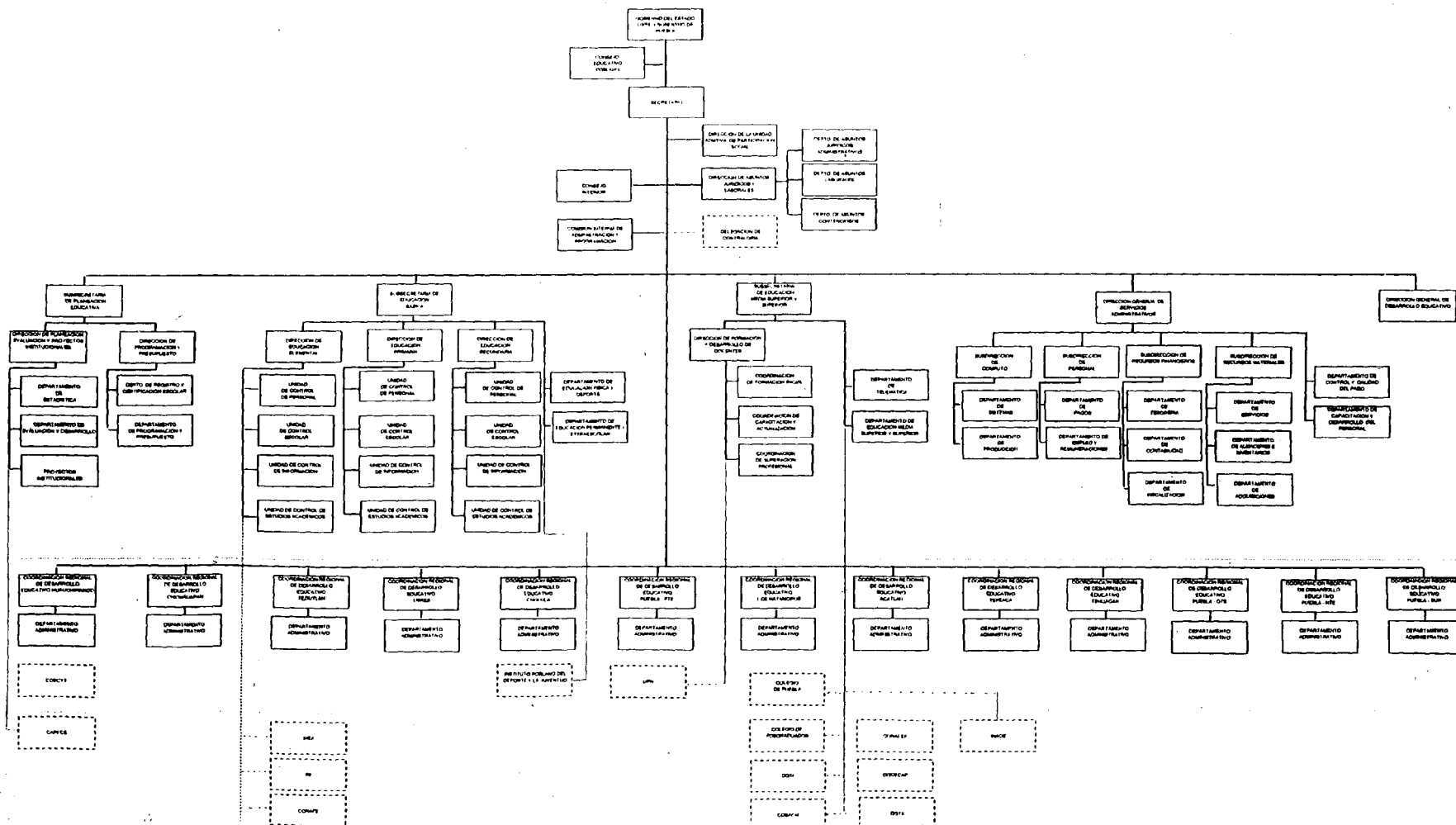
Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

FIGURA A.5.3 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1994)



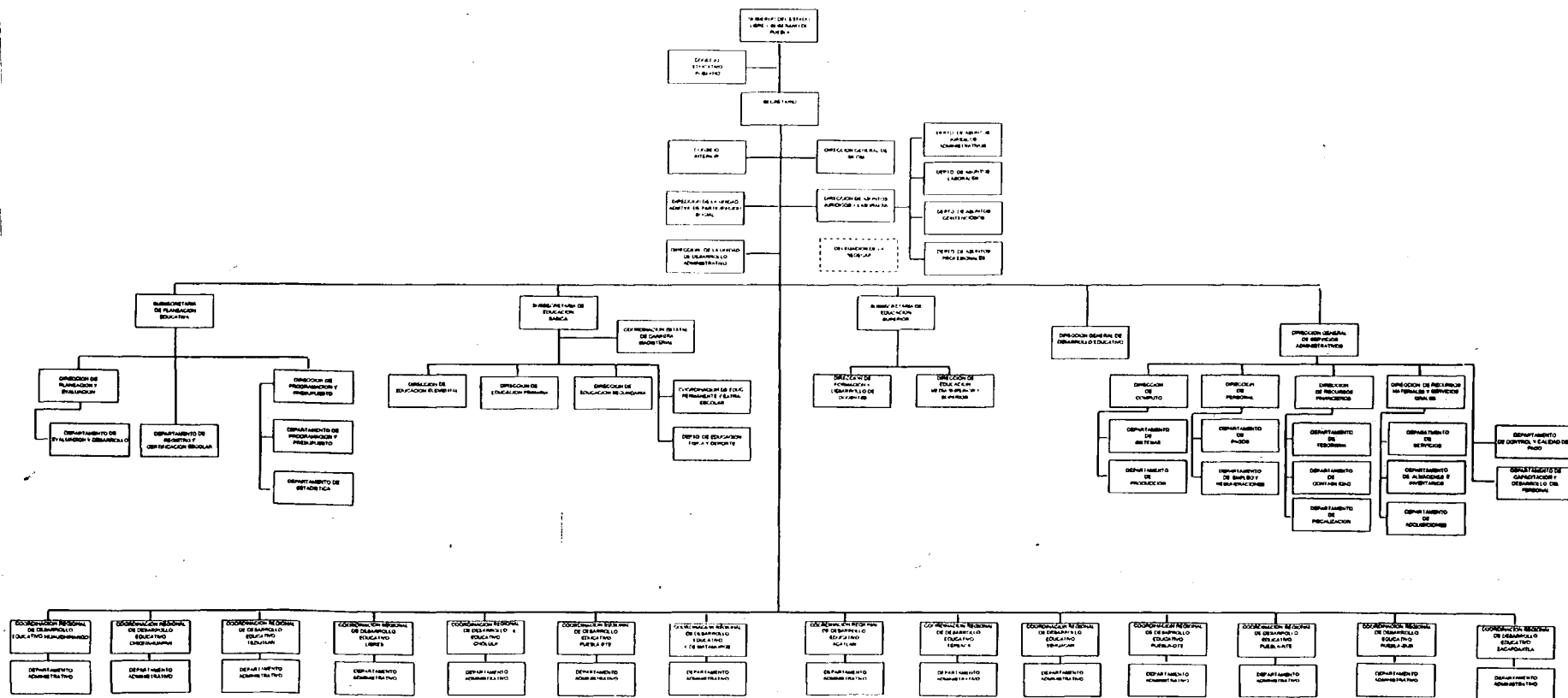
Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

FIGURA A.5.4 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1995)



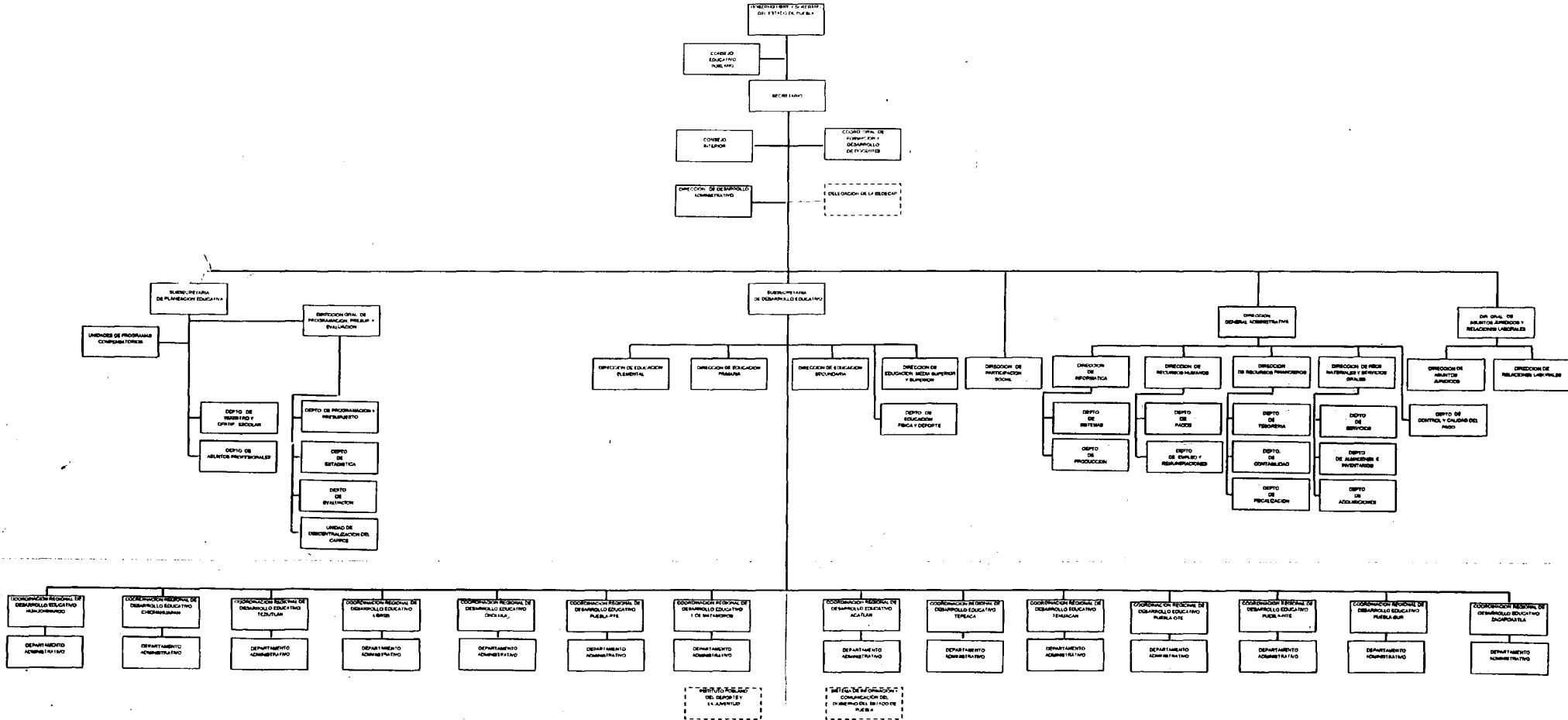
Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

FIGURA A.5.5 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1996)



Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

FIGURA A.5.6 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA (1997)

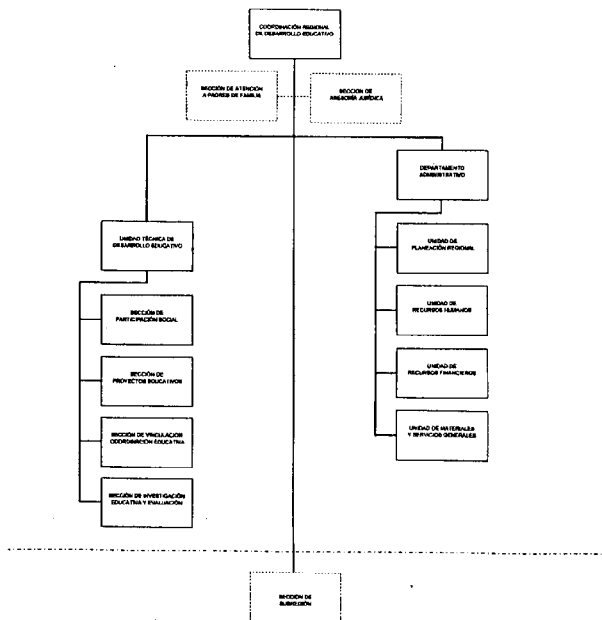


Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.



FIGURA A.5.9
ORGANIGRAMA DE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO (2000)



Fuente: SEP Puebla. Dirección de Desarrollo Administrativo.

ANEXO 6

Documentos

SEP PUEBLA-SNTE (1995): ***Puntos aclaratorios en relación con el Acuerdo de Desconcentración de la Atención de los Servicios de Educación Básica y Normal en los Aspectos Administrativos y de Desarrollo Educativo a través de la Participación Social y la Atención Regionalizada.***


S.E.P.

S.N.T.E.

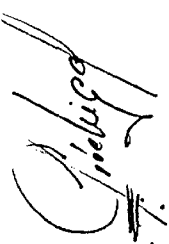
AL MAGISTERIO ESTATAL Y FEDERIZADO DE LA ENTIDAD POBLANA

A LOS BENEFICIARIOS DEL SISTEMA EDUCATIVO


P R E S E N T E




CON FECHA CATORCE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO EL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO EXPIDIO EL "ACUERDO DE DESCONCENTRACION DE LA ATENCION DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION BASICA Y NORMAL EN LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE DESARROLLO EDUCATIVO A TRAVES DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y LA ATENCION REGIONALIZADA". DICHO DOCUMENTO FUE REMITIDO A LOS SECRETARIOS GENERALES DE LAS SECCIONES 23 Y 51 DEL S.N.T.E.



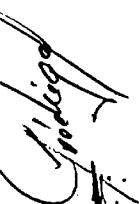
CON EL OBJETO DE EVITAR QUE DICHO ACUERDO PROVOQUE DUDAS Y ESPECULACIONES POR UNA INCORRECTA INTERPRETACION DE LOS CONCEPTOS VERTIDOS EN EL MISMO, TANTO EN SUS CONSIDERANDOS COMO EN ALGUNOS DE SUS ARTICULOS, Y A PETICION DE LOS TITULARES DE LAS SECCIONES 23 Y 51 DEL S.N.T.E., SE ACORDO LA INSTALACION DE UNA COMISION BIPARTITA SEP-SNTE, CON EL FIN DE EXPLICAR Y ACLARAR FONDO Y FORMA DEL ACUERDO, PARA QUE, FINALMENTE, SE ELABORARA UN COMUNICADO CONJUNTO EL CUAL SE DIFUNDIRIA EN LOS MEDIOS IMPRESOS DE COMUNICACION Y EN EL QUE SE HICIEREN CONSTAR LAS ACLARACIONES PERTINENTES QUE ORIENTARAN A USUARIOS Y PROTAGONISTAS DEL HECHO EDUCATIVO, EN CUANTO A LOS ALCANCES VERDADEROS DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION, YA QUE EL MISMO ES UNA INTENCION PARA DAR MAYOR EFICACIA Y EFICIENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DESDE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO, Y NO UN INTENTO DE MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION.



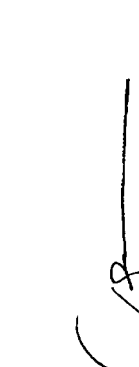
LOS PUNTOS Y CONCEPTOS DE ACUERDO SON LOS SIGUIENTES:



I.- EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION ES EL UNICO TITULAR DE LAS RELACIONES LABORALES COLECTIVAS DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION, DELEGADA A LOS COMITES EJECUTIVOS DE LAS SECCIONES 23 Y 51 EN EL ESTADO, TAL Y COMO LO ESTABLECE LA LEY GENERAL DE EDUCACION EN SU ARTICULO SEXTO TRANSITORIO Y EL CONVENIO DE FECHA 18 DE MAYO DE 1992 SIGNADO POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y EL S.N.T.E.




II.- LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO RECONOCE EN TODOS SUS TERMINOS LA APLICABILIDAD Y VIGENCIA DEL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.




LA CONTRATACION GENERAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION, ES FACULTAD UNICA DEL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO, SIN DELEGAR ESTA A LOS COORDINADORES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO, QUE SE EJERCERA CON ERICTO APEGO AL ARTICULO 62 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA EN LA RELACION LABORAL Y QUE A LA LETRA DICE: "ARTICULO 62.- LAS PLAZAS DE ULTIMA CATEGORIA DE NUEVA CREACION O LAS DISPONIBLES EN CADA GRUPO, UNA VEZ CORRIDOS LOS ESCALAFONES RESPECTIVOS CON MOTIVO DE LAS VACANTES QUE OCURRIEREN Y PREVIO ESTUDIO REALIZADO POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA, TOMANDO EN CUENTA LA OPINION DEL SINDICATO (S.N.T.E.), QUE JUSTIFIQUE SU OCUPACION, SERAN CUBIERTAS EN UN 50% LIBREMENTE POR LOS TITULARES Y EL RESTANTE 50% POR LOS CANDIDATOS QUE PROPONGA EL SINDICATO (S.N.T.E.). LOS ASPIRANTES PARA OCUPAR LAS PLAZAS VACANTES DEBERAN

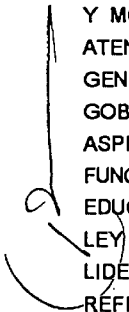
REUNIR LOS REQUISITOS QUE PARA ESOS PUESTOS, SEÑALE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS."




LAS PROMOCIONES SE REALIZARAN POR DICTAMEN DE LAS COMISIONES SEP-SNTE DE ESCALAFON, HECHO EL ESTUDIO DE LA PROGRAMACION DETALLADA EN SU CASO.

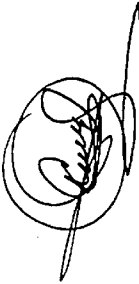


LOS CASOS DE ASIGNACION DE GRUPOS POR INCREMENTO NATURAL O EXPANSION, INCREMENTO DE HORAS A DOCENTES, CAMBIOS, PERMUTAS, INTERINATOS Y TODAS LAS INCIDENCIAS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION SE REALIZARAN EN TERMINOS DEL YA MENCIONADO ARTICULO 62, DEPENDIENDO DIRECTAMENTE TODOS ESTOS ASPECTOS DE LAS DIRECCIONES DE EDUCACION ELEMENTAL , PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DEL ESTADO. LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO UNICAMENTE ATENDERAN EL TRAMITE INICIAL, LA GESTORIA, NEGOCIACION Y SOLUCION SERA POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA Y EL S.N.T.E.

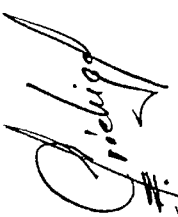


III.- LOS JEFES DE SECTOR, JEFES DE ZONA, INSPECTORES, SUPERVISORES Y DEMAS DIRECTIVOS DE LOS NIVELES EDUCATIVOS Y MODALIDADES DE LA EDUCACION BASICA Y NORMAL, SEGUIRAN ATENDIENDO LA NORMATIVIDAD QUE EMITAN LAS DIRECCIONES GENERALES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL EN TODO LO RELACIONADO CON ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, TECNICO-PEDAGOGICOS Y LAS FUNCIONES INHERENTES A SU COMPETENCIA DE ACUERDO AL NIVEL EDUCATIVO Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 12 Y 48 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION, LO ANTERIOR PRIVILEGIANDO EL LIDERAZGO PEDAGOGICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE REFERENCIA Y SU CARACTER DE PROMOTORES DEL DESARROLLO EDUCATIVO EN SU AMBITO DE COMPETENCIA Y CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL.

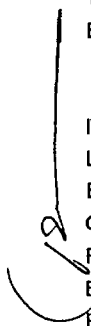




LOS JEFES DE ENSEÑANZA DE SECUNDARIAS GENERALES Y SECUNDARIAS TECNICAS, PRESERVAN SUS FUNCIONES DE ASESORIA TECNICO-PEDAGOGICA, INVESTIGACION, ACTUALIZACION Y SUPERVISION DE ACUERDO CON LA NORMATIVIDAD ESTABLECIDA POR LAS DIRECCIONES GENERALES DE EDUCACION SECUNDARIA Y LA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA TECNICA; LO ANTERIOR PRIVILEGIANDO SU FUNCION DE CARACTER PEDAGOGICO.



LAS PRECISIONES HECHAS EN ESTE DOCUMENTO Y QUE EMANAN DE LAS COMISION SEP-SNTE YA ALUDIDA, ASEGURAN LA POSIBILIDAD DE CONTINUAR UN PROCESO BILATERAL DE ANALISIS EN BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION, Y EN CONSECUENCIA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION DE LOS POBLANOS, TAL COMO LO ESTABLECE EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA Y NORMAL, ENTENDIENDO AMBAS PARTES QUE LA CREACION DE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO ES CON EL OBJETO DE AGILIZAR EL TRAMITE ADMINISTRATIVO Y QUE LOS COMPAÑEROS TRABAJADORES DE LA EDUCACION NO TENGAN QUE TRASLADARSE DESDE SUS CENTROS DE TRABAJO A LA CAPITAL DEL ESTADO EN DETRIMENTO DE SU TIEMPO Y ECONOMIA.



IV.- LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO COINCIDEN CON LAS TRES LINEAS DE ACCION DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO: EDUCACION DE CALIDAD PARA LA VIDA, EQUIDAD EN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS Y GESTION EDUCATIVA EFICIENTE Y PARTICIPATIVA, Y CON LOS DIEZ COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL MISMO, SEÑALANDO QUE SU APLICACION Y OPERATIVIDAD REQUIEREN DE ACCIONES CONJUNTAS Y DECISIONES BILATERALES QUE REDUNDEN EN BENEFICIO DEL SISTEMA EDUCATIVO POBLANO.

LOS PUNTOS ACLARATORIOS DETALLADOS SE ANEXAN AL ACUERDO DE DESCONCENTRACION MENCIONADO EN LA PARTE INICIAL DE ESTE DOCUMENTO.

H. PUEBLA DE ZARAGOZA A TREINTA DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION"
EL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA


MTRO. JUAN ANTONIO BADILLO TORRE

FRATERNALMENTE

"POR LA EDUCACION AL SERVICIO DEL PUEBLO"

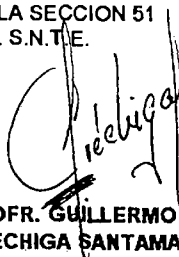
EL SECRETARIO GENERAL
DE LA SECCION 23
DEL S.N.T.E.



SECCION 23
Comité Ejecutivo
SECRETARIA
GENERAL


PROFR. CUTBERTO CANTORAN
ESPINOSA

EL SECRETARIO GENERAL
DE LA SECCION 51
DEL S.N.T.E.


PROFR. GUILLERMO
ARECHIGA SANTAMARIA

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. CONSEJO EDUCATIVO POBLANO
(1998): ***Programa Educativo Poblano. Informe de la Misión
unesco. Síntesis operativa***, septiembre de 1998.



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



Área de intervención: RENOVACIÓN DE LA VINCULACIÓN DE LOS DOCENTES CON LOS PROCESOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO.

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<i>Organizar y desarrollar, de preferencia en coordinación, con organismos representativos de los docentes y con el SICOM, una estrategia específica de información, motivación a los docentes del Estado de Puebla, en la que se den a conocer experiencias educativas de Participación Social, seleccionadas en las CORDE y se abran más cauces de participación a los propios docentes.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación (Niveles Educ.) De Educación Tecnológica Del deporte De Ciencia y Tecnología (SICOM) De Participación Social De Participación Social (Consejo Regional) De Participación Social (Consejo Municipal) De Participación Social (Consejo Comunitario) De Participación Social (Consejo Escolar) Sria.General Sección 23 SNTE Sria.General Sección 51 SNTE CIPAE
<i>Convocar a las instituciones de formación inicial de maestros para que estudien el modelo educativo del PEP y apliquen creativamente su ideario socio pedagógico, en proyectos de desarrollo social y en sus propias actividades de formación de docentes.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación (Coordinación General de Formación y Desarrollo de docentes) CIPAE
<i>Vincular estructuralmente los Centros de Maestros de Puebla al desarrollo de programas de capacitación permanente, a través de eventos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación concertadas con las CORDE'S y el SICOM.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación (Coordinación General de Formación y Desarrollo de docentes) De Ciencia y Tecnología (SICOM) De Participación Social (CORDE'S) De Participación Social (Consejo Regional) CIPAE
<i>Vincular a los maestros y a sus dirigentes gremiales a los Consejos de Desarrollo Educativo Estatal, Municipal y Escolar, donde los docentes interactúen con estos actores de los procesos educativos en la proposición y veeduría de políticas sociales.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación (Direcciones de niveles) De Ciencia y Tecnología (SICOM) De Participación Social (CORDE'S) De Participación Social (Consejo Regional) De Participación Social (Consejo Municipal) De Participación Social (Consejo Comunitario) De Participación Social (Consejo Escolar) Sria.General Sección 23 SNTE Sria.General Sección 51 SNTE CIPAE



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



Área de intervención: CONSOLIDACIÓN DE LAS COORDINACIONES REGIONALES DE DESARROLLO EDUCATIVO.

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<i>No existe aún el manual de organización, ni un cuerpo institucionalizado de normas y métodos de funcionamiento que posibilite a las CORDES una estructura organizacional y distribución de tareas más definida, que facilite la asignación de funciones y la aplicación de normas y métodos generales de acción.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación De Educación Superior De Educación Tecnológica Del deporte De Ciencia y Tecnología De Participación Social De Participación Social (CORDES) Sria.General Sección 23 SNTE Sria.General Sección 51 SNTE CIPAE

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO.- CONSEJOS

<i>"... el fortalecimiento de los programas estratégicos pasa por reconocer el papel fundamental realizado por el Consejo Educativo Poblano y los Consejos de Participación Social. Son estos consejos los que en el ámbito institucional, le imprimen el carácter social a la Educación, encarnan formalmente la representación de la sociedad en los proyectos del PEP. Por ello el reto de la gestión educativa es facilitar y apoyar el trabajo de estos organismos.</i>	CONSEJOS: Técnico de la Educación De Educación Superior De Educación Tecnológica De Ciencia y Tecnología Del deporte De Participación Social (CORDES) Comité Directivo del CEP Sria.General Sección 23 SNTE Sria.General Sección 51 SNTE CIPAE
--	--

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. SICOM- TECNOLOGÍA

a).- Formas y mecanismos para asegurar una tecnología de punta en comunicación, informática y telemática. b).- Integración con sistemas educativos y escolares avanzados en las nuevas tecnologías en el ámbito nacional e internacional. c).- Producción de software educativo en áreas y temas que requieren el desarrollo educativo del PEP. d).- La televisión educativa integrada a todo el sistema educativo poblano.	CONSEJOS: De Ciencia y Tecnología (SICOM) CIPAE
--	---



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **SICOM - EDUCACIÓN PARTICIPATIVA**

<p>a).- Incrementar las posibilidades de acceso de las comunidades educativas a las nuevas tecnologías.</p> <p>b).- Asumir la radio comunitaria y al producción participativa de medios como tarea central y sistematizar esta experiencia.</p> <p>c).- Investigaciones sobre nuevas tecnologías y los procesos de aprendizaje y sobre comunicación en los sectores marginalizados.</p>	<p>CONSEJOS: De Ciencia y Tecnología (SICOM) CIPAE</p>
---	--

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **SICOM - SERVICIOS.**

<p>a).- Cumplimiento de los planes existentes para SICOMNET.</p> <p>b).- Creación de redes escolares (INTRANET), de redes de organizaciones sociales productivas y de información general.</p> <p>c).- Bibliotecas y aulas virtuales.</p>	<p>CONSEJOS: De Ciencia y Tecnología (SICOM) CIPAE De Participación Social (CORDES) Técnico de la Educación (Niveles Educ)</p>
---	--

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **UNIDES - EL PARADIGMA DE UNIVERSIDAD.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p>Legitimación normativa y social que implica retomar el debate público del modelo, la expedición de las normas necesarias, la aprobación por parte de los actores protagónicos inscitos y potenciales y el reconocimiento académico institucional.</p>	<p>CONSEJOS: De Educación Superior (UNIDES) CIPAE</p>

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **UNIDES - LA INVESTIGACIÓN.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p>a).- Desarrollo de la investigación científica a niveles de maestrías y doctorados.</p> <p>b).- Desarrollo de la investigación formativa en niveles de licenciatura y pre - grado de los bachilleres de desarrollo comunitario y los bachilleratos productivos.</p> <p>c).- Definición de áreas y líneas de investigación y desarrollo articuladas al PEP, dentro de las cuales pueden inscribirse la investigación tanto formativa como científica.</p>	<p>CONSEJOS: De Educación Superior (UNIDES) CIPAE</p>



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **UNIDES - EL DESARROLLO EDUCATIVO**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p>a).- <i>Articulación orgánica con SICOM y con apoyos locales en aquellos lugares donde se encuentran estudiantes de la UNIDES.</i></p> <p>b).- <i>Permear el Sistema educativo de Puebla a través de la formación de dirigentes, coordinadores y agentes educativos, y con el apoyo del conocimiento científico y tecnológico en sus áreas.</i></p> <p>c).- <i>Desarrollo de los procesos de auto dirección del aprendizaje y consolidación de mecanismos facilitadores (mediadores pedagógicos).</i></p>	<p>CONSEJOS: De Educación Superior (UNIDES) De Ciencia y Tecnología (SICOM) De Participación Social (CORDES) CIPAE</p>

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **UNIDES - OPERATIVIDAD.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p><i>Consolidación de sistemas administrativos de apoyo a los procesos de desarrollo educativo de UNIDES.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Utilización de formas y tecnologías apropiadas en la relación con los estudiantes</i> 	<p>CONSEJOS: De Educación Superior (UNIDES) CIPAE</p>

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **BDC y BDP- Los proyectos:**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p>a).- <i>Fortalecimiento y diversificación de los vínculos con el sector productivo.</i></p> <p>b).- <i>Avances en la utilización de metodologías cuantitativas y cualitativas de investigación, de acuerdo con el objeto de estudio.</i></p> <p>c).- <i>Apoyo del SICOM para la elaboración y ejecución de proyectos y sinodales sociales cuando se requiera</i></p> <p>d).- <i>Mecanismos de apoyo económico en el ámbito local y de Estado para la ejecución de proyectos prioritarios de acuerdo con los planes educativos municipales.</i></p>	<p>CONSEJOS: De Educación tecnológica (Comité de Vinculación) De Ciencia y Tecnología (SICOM) De Educación Superior (UNIDES) De Participación Social (CORDES) De Participación Social (Consejo Regional) De Participación Social (Consejo Municipal) Federación Triples "S" CIPAE</p>



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **BDC y BDP- Asesores.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
a).- <i>Plan de formación y Formación de los asesores por parte de UNIDES.</i> b).- <i>integración a UNIDES y creación de un sistema de comunicación permanente y fluida.</i>	CONSEJOS De Educación Superior (UNIDES) De Ciencia y Tecnología (SICOM) CIPAE

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **BDC y BDP- Estudiantes.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
a).- <i>Apoyos con nuevas tecnologías y material bibliográfico suficiente, adecuado a los proyectos y a la formación integral</i> b).- <i>Creación de redes que faciliten el intercambio por proyectos y por temas.</i>	CONSEJOS De Educación Superior (UNIDES) De Ciencia y Tecnología (SICOM) Federación Triples "S" CIPAE

Área de intervención: FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA EDUCATIVO POBLANO. **BDC y BDP- Comunidades.**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
a).- <i>Apropiación del modelo</i> b).- <i>Articulación entre los diversos tipos de bachilleratos y de estos con los proyectos comunitarios.</i>	CONSEJOS De Educación Superior (UNIDES) De Participación Social (CORDES) De Participación Social (Consejo Regional) De Participación Social (Consejo Municipal) De Participación Social (Consejo Comunitario) CIPAE



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



ÁREA DE INTERVENCIÓN DE CARA AL FUTURO: Fortalecimiento de los Programas Estratégicos del Programa Educativo Poblano. **CECSUR:**

RECOMENDACIONES UNESCO	PARTICIPANTES
<p><i>Una tarea central respecto al CECSUR, será rescatar su carácter de ser base experimental del PEP.</i></p> <p><i>Las propuestas del programa que allí convergen demandan:</i></p> <ul style="list-style-type: none">> Una selección y capacitación de los diferentes tipos de educadores, en el ideario y la operacionalización del PEP.> Apoyar el compromiso asumido ya por los padres de familia del Centro a través de sus proyectos.> Gestionar ante las autoridades competentes el necesario apoyo para su desarrollo. <p><i>Ampliar la convocatoria a la sociedad poblana para asegurar el logro de sus propósitos institucionales.</i></p>	<p>CONSEJOS:</p> <p>De Participación Social (CORDE Pue-Sur)</p> <p>De Participación Social (Consejo Escolar CECSUR)</p> <p>Dirección General del CECSUR</p> <p>CIPAE</p>

ÁREA DE INTERVENCIÓN DE CARA AL FUTURO: Consolidación del Programa Educativo Poblano en una perspectiva de largo plazo

<p>1. Consolidar la información sobre la naturaleza y programas estratégicos del PEP en una perspectiva de mediano y largo plazo, enfatizando sus principales logros y tareas pendientes, focalizando la intensidad de esta acción en núcleos docentes y en organismos decisores de la sociedad civil. Se trata con esta acción no sólo de reforzar la imagen y proyecciones del PEP sino de facilitar la tarea del nuevo gobierno sexenal en el Estado. La acción del SIICOM debiera resultar decisiva en esta tarea.</p>	<p>CONSEJOS:</p> <p>Técnico de la Educación (5 Niveles)</p> <p>De Educación Tecnológica</p> <p>Del Deporte</p> <p>De Educación Superior</p> <p>De Ciencia y Tecnología</p> <p>De Participación Social</p> <p>De Participación Social (CORDES)</p> <p>De Participación Social (Consejo Regional)</p> <p>De Participación Social (Consejo Municipal)</p> <p>De Participación Social (Consejo Comunitario)</p> <p>De Participación Social (Consejo Escolar)</p> <p>Srta. General Sección 23 SNTE</p> <p>Srta. General Sección 51 SNTE</p> <p>CIPAE</p>
--	---



"Espacio de encuentro para la Participación Social"



ÁREA DE INTERVENCIÓN DE CARA AL FUTURO: Consolidación del Programa Educativo Poblano en una perspectiva de largo plazo

<p>2. Actualizar los instrumentos legales y normativos vigentes en el Estado de Puebla haciéndolos coincidir con la naturaleza y estrategias que inspira el PEP.</p> <p>La actual Ley de Educación del Estado de Puebla rige desde 1952. Urge, ratificando algunos de sus aspectos considerados esenciales, introducir en su espíritu y letra los elementos de renovación educativa como la organización y vigencia de los Consejos de Participación Social, la descentralización a través de las CORDE, el reconocimiento de sus programas estratégicos. Un aspecto esencial de este nuevo instrumento legal debiera ser la consideración del mediano y largo plazo en la definición de la política educativa del Estado y su vinculación con los planes de desarrollo estatal.</p>	<p>Consejo Educativo Poblano CIPAE</p>
<p>3. La anterior Formación legislativa posibilitará redefinir el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación de Puebla, superando los actuales vacíos respecto a la determinación, la normatividad, el seguimiento y la evaluación de los procesos educativos de naturaleza distinta a la clásica educación formal, y, asimismo, respecto a las líneas de autoridad entre niveles, los necesarios nuevos roles de la supervisión y la consolidación de las CORDE como instrumentos clave del desarrollo educativo en el Estado.</p>	<p>Secretaría de Educación Pública (Consejo Interior) CIPAE</p>
<p>4. Una propuesta educativa como la del PEP, requiere desarrollar procesos sistemáticos y participativos de evaluación periódica, que obliguen a repensar y recrear el Programa a la luz de los nuevos desarrollos sociales del Estado de Puebla y de los nuevos horizontes que diseñen sus gentes. Los mecanismos evaluativos debieran reflejar el impacto y las debilidades del Programa tanto en lo técnico-pedagógico como en lo correspondiente a la participación social, y, asimismo, posibilitar rápidos reajustes en caso necesario. Por ello se necesitará asociar los procesos evaluativos con líneas específicas de investigación y experimentación atendiendo particularmente mejoras en la enseñanza y en el aprendizaje.</p>	<p>CONSEJOS Técnico de la Educación (5 Niveles) De Educación Tecnológica Del Deporte De Educación Superior De Ciencia y Tecnología De Participación Social De Participación Social (CORDES) De Participación Social (Consejo Regional) De Participación Social (Consejo Municipal) De Participación Social (Consejo Comunitario) De Participación Social (Consejo Escolar) Sria. General Sección 23 SNTE Sria. General Sección 51 SNTE CIPAE</p>

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
CORDE VIII ACATLAN. CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. H.
AYUNTAMIENTO (s/f): ***Proyecto de Desarrollo Municipal de
Chinantla, Puebla 2002-2005***

PROYECTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DE CHINANTLA, PUEBLA.

H. AYUNTAMIENTO 2002 - 2005

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
GLIFO MUNICIPAL	1
MENSAJE	2
CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL	3
SOCIOCULTURAL	4
FIESTAS POPULARES TRADICIONES Y COSTUMBRES	5
DIAGNÓSTICO SITUACIONAL	6
ESCENARIO POSIBLE	12
MATRIZ DE VINCULACIÓN	13
ANEXOS	14

GLIFO MUNICIPAL



CHINAMITL SIGNIFICA SETO O MILPA CERCADA, TLA SIGNIFICA ABUNDANCIA, HACIENDO EL SIGNIFICADO " DONDE ABUNDAN LOS CERCADOS DE MILPAS " O " DONDE HAY MUCHAS MILPAS CERCADAS ".

MENSAJE

El presente anteproyecto de Desarrollo Municipal se ha elaborado tomando en cuenta los reclamos y necesidades que los habitantes del Municipio han planteado.

Preocupados por el desarrollo y problemática del Municipio nos hemos dado a la tarea de realizar reuniones de trabajo donde han participado:

Autoridades Municipales, Autoridades Educativas, Autoridades Ejidales, Representantes de las diferentes Dependencias, Presidente Auxiliar e Inspectores Municipales, Representantes Sindicales, Comités de Padres de Familia de las diferentes Escuelas y demás habitantes, quienes con sus propuestas y opiniones hemos elaborado este anteproyecto, con una prospectiva que señale la dirección que seguirán nuestras decisiones y acciones, con el compromiso de que todos debemos de participar para alcanzar mejores resultados y lograr una mejor calidad de vida.

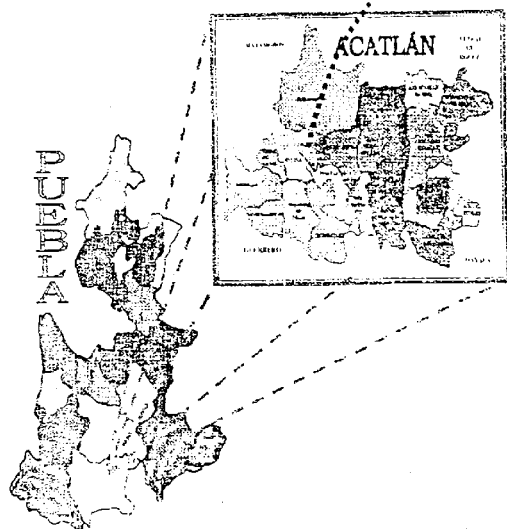
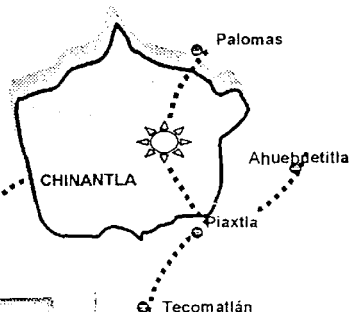
Pdte. Mpal. Const. Ing. Edgar Ariel Tapia Simón

UBICACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE PUEBLA.

LOCALIDADES: 6

JUNTAS AUXILIARES: 1

TOTAL DE HABITANTES 2800



Centro poblacional rodeado de comarcas que convergen hacia él por el intercambio comercial que ahí se efectúa. Se encuentra limitando al norte con el municipio de Tehuizingo, al sur con el municipio de Piaxtla, al oriente con el municipio de Ahuehuetitla y al poniente con el municipio de Axutla.

Los habitantes conservan las costumbres legadas de sus generaciones antepasadas tradicionales en todo el país, como: las ofrendas en días de muertos, posadas, cultos religiosos y ferias en sus secciones o barrios.

Por tradición, jóvenes y señoritas del municipio realizan cada año una carrera de relevos conduciendo una antorcha, saliendo de la Basílica de Guadalupe en la ciudad de México a este municipio de Chinantla, otros jóvenes y señoritas realizan la carrera en bicicleta portando un estandarte de "Padre Jesús", saliendo de la ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca a este municipio.



FIESTAS CIVICAS Y SOCIALES

En lo que a las fiestas cívicas y sociales se festejan las siguientes:

- 15 de Septiembre, el grito de Independencia.
- 16 de Septiembre, desfile y programa cívico.
- 20 de Noviembre, desfile y programa cívico social.
- 21 de Marzo, desfile y programa cívico social.
- 30 de Abril, programa social.
- 05 de Mayo, desfile y programa cívico social.
- 10 de mayo, programa social.
- 15 de Mayo, programa social. (esta fecha varía de acuerdo a las autoridades municipales y profesores).
- 23 de Mayo, actividades del día del estudiante (esta fecha varía de acuerdo al calendario).



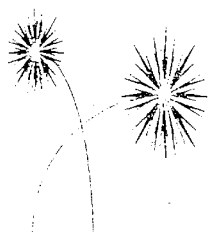
FIESTAS RELIGIOSAS

- 25 de Enero, en honor al "Padre Jesús" de Chinantla (feria principal).
- 19 de marzo, en honor a "san José" (sección segunda).
- Entre mediados de Marzo y Abril, se inicia la cuaresma de Semana Santa con el miércoles de Ceniza (en la capilla del Calvario).
- 20 de Abril, en honor a la virgen de Guadalupe (sección tercera).
- 03 de Mayo se celebra el día de la Santa Cruz.
- 04 de Mayo, en honor a la virgen de la luz (sección cuarta),
- 15 de Mayo, en honor a "San Isidro Labrador", (sección primera, barrio de la cruz verde).
- 24 de Junio, en honor a "san Juan Bautista".

GASTRONOMIA

En ella encontramos platillos típicos del municipio como:

- Mole de olores y/o especies (chinanteco).
- Adobo rojo (codillo).
- Adobo verde.
- Torta de Camarón
- Pipián Verde y Rojo.
- Mole vaquero.
- Mole de Gato.
- Chilate.
- Mondongo (Pancita).
- Barbacoa y consomé.
- Pozole de guajolote, puerco y pollo.



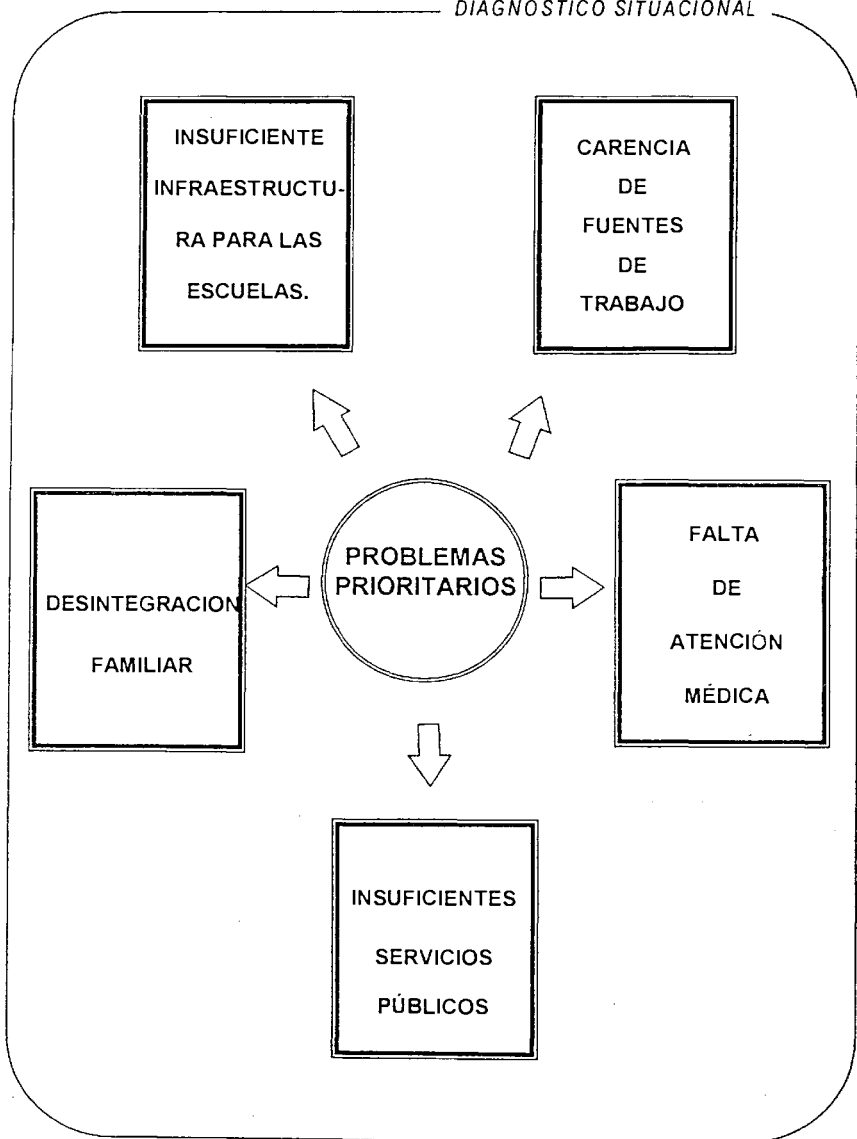
- Frijoles:
 - Arriero
 - Enteros
 - Quebrados
 - De epazote
 - Enchilados
 - Con patitas de puerco

DIAGNOSTICO

SITUACIONAL

PROBLEMAS GENERALES

- Falta de construcción de aulas
- Falta de alumnos en las escuelas
- Falta de asesoría a los padres de familia y comités.
- Falta de desayunos calientes para todos los educandos
- Insuficiente mobiliario escolar
- Bajo rendimiento en el aprendizaje
- Mala calidad de la educación
- Faltan anexos en las escuelas
- Falta de apoyo para la excepción de pago de energía eléctrica en las escuelas
- Emigración
- Falta de asesoría e inversión al campo
- Falta de huertos familiares
- Carencia de proyectos productivos que funcionen
- Falta capacitación para el trabajo
- Falta de empleo
- Falta de fuentes de trabajo
- Desintegración familiar
- Insuficiente tiempo para la convivencia familiar
- Emigración familiar
- Alcoholismo y drogadicción
- Tiraderos de basura mal ubicados
- Falta de medicamentos en Casas de Salud
- Contaminación
- Falta de atención al deporte
- Falta de vigilancia
- Venta de medicamentos en el Centro de Salud
- Insuficiente atención médica en la Clínica y Casas de Salud
- Falta de servicio médico las 24 horas
- Falta de pavimentación de calles
- Carencia de agua potable
- Tala de árboles
- Falta de letrinas
- Carencia de capacitación a policías
- Falta de orientación a la sociedad
- Falta de ampliación de la red de energía eléctrica
- Falta de canchas deportivas
- Falta de pérdida de valores



PROBLEMAS

**INSUFICIENTE
INFRAESTRUCTURA
PARA
LAS
ESCUELAS.**

**CON LO QUE
CONTAMOS:**

- Autoridades educativas y civiles
- Asociación de Padres de Familia
- Alumnos
- Maestros
- Centros de Salud
- CORDE
- DIF Municipal
- Consejo Municipal de Participación Social

**CON LO QUE NOS
GUSTARÍA CONTAR:**

- Aplicación del presupuesto en obras prioritarias
- Proyecto escolar elaborado por Director, maestros, alumnos y autoridades
- Maestros capacitados y actualizados
- Estimular el desempeño de maestros, alumnos y padres de familia
- Ampliación de desayunos escolares para los educandos de preescolar y primaria de las escuelas del municipio
- Recursos didácticos más actualizados como: videocasetas, computadoras
- Participación de Padres de Familia, Maestros, Autoridades e instituciones

**CARENCIA
DE
FUENTES
DE
TRABAJO**

- Chofres
- Autónades
- Albañiles
- Comerciantes
- Agricultores
- Terreros
- Ejidatarios
- Pequeñas organizaciones
- Profesionistas

- Apoyo económico
- Créditos a la palabra
- Proyectos productivos funcionales
- Organización productiva
- Campos experimentales
- Sistema de riego en : Tehuixtla, Cuicatlán, Buenavista, Ejido agrario de Chinantla y
- Rastro Municipal

PROBLEMAS

**CON LO QUE
CONTAMOS:**

**CON LO QUE NOS
GUSTARÍA CONTAR:**

**FALTA
DE
ATENCIÓN
MÉDICA**

- Autonidades Municipales, educativas y ejidales
- Escuelas de CONAFE
- INEA
- Clínicas y Casas de Salud
- DIF
- Desayunos Calientes
- Comités de Salud
- Comités de Padres de Familia
- Comités de FERIA
- Obras Públicas
- Casa de Cultura
- Subsede de Desarrollo Educativo
- Religiones

- Médicos especializados
- Servicio de hospitalización en condiciones dignas
- Medicamentos suficientes
- Ambulancia
- Servicio médico las 24 horas
- Tomar una dieta balanceada para mejorar nuestra alimentación
- Asesorías y orientación a Padres de familia y jóvenes para evitar toda clase de vicios
- Reciclar la basura
- Evitar la quema de llantas
- Letrinas
- Comité de deporte
- Unidad deportiva
- Maestros de educación física
- Educación especial
- Acciones permanentes contra vicios
- Famacia de interés social
- Recicladora de basura

PROBLEMAS

INSUFICIENTES

**SERVICIOS
PÚBLICOS**

DESINTEGRACIÓN

FAMILIAR

**CON LO QUE
CONTAMOS:**

- Autondades en general
- Escuelas
- Comités de obras públicas
- Comité organizador de festejos
- Servicio de recolección de basura
- Servicio de agua potable
- Servicio de energia eléctrica
- Servicio de drenaje
- Vías de acceso
- Seguridad pública
- Servicio de transporte
- Casetas telefónicas

- DIF
- Escuelas
- Religiones
- Sector salud
- Educación para adultos
- Autoridades
- Familias
- Deporte
- Casa de Cultura

**CON LO QUE NOS
GUSTARÍA CONTAR:**

- Mayor comunicación con las diferentes autoridades
- Formar comités de obras públicas
- Organizar los servicios de recolección de basura
- Ampliar y organizar la red de agua potable y energía eléctrica del municipio
- Servicio de drenaje ó letrinas
- Participación del sector salud
- Paquete básico de medicamentos
- Servicio telefónico
- Ampliación de líneas en las casetas con cobertura a todas las comunidades
- Ampliación del servicio de transporte a todas las comunidades del municipio
- Dar mantenimiento a las vías de acceso
- Mejorar la organización y control del servicio de seguridad pública

- Coordinación interinstitucional
- Solidaridad familiar
- Proyecto familiar
- Orientación y capacitación a Padres de familia
- Rescate de tradiciones y costumbres
- Encuentros familiares y de recreación
- Huertos familiares

ESCENARIO POSIBLE.

Nuestras escuelas han elaborado y desarrollan sus Proyectos Escolares con la participación de Directores, maestros, padres de familia y autoridades, lográndose ampliar y modernizar la infraestructura escolar, y se realiza el Programa de desayunos para los alumnos de escasos recursos de preescolar y primaria.

Gracias a la organización de productores se logran créditos a la palabra, para desarrollar proyectos productivos funcionales (que son fuentes de empleo) también se ha logrado construir represas para el sistema de riego comunal, mejorando la producción a través de los campos experimentales donde se aplican nuevas técnicas y cultivos. En el rastro municipal el sector salud vigila la calidad y buen estado de la carne que se vende a los consumidores.

Para la atención a la salud personal y familiar, contamos con médicos especializados, y se ha dignificado el servicio de hospitalización, el cuadro básico de medicamentos es suficiente y logramos tener una ambulancia para atender casos de urgencia y traslado. Para mejorar la salud ambiental se cuenta con una recicladora municipal de basura, generando también empleos. Como una alternativa para alejarnos de los vicios, se practican los deportes en la Unidad deportiva municipal, en la que se celebran torneos y encuentros deportivos amistosos de niños, jóvenes y adultos.

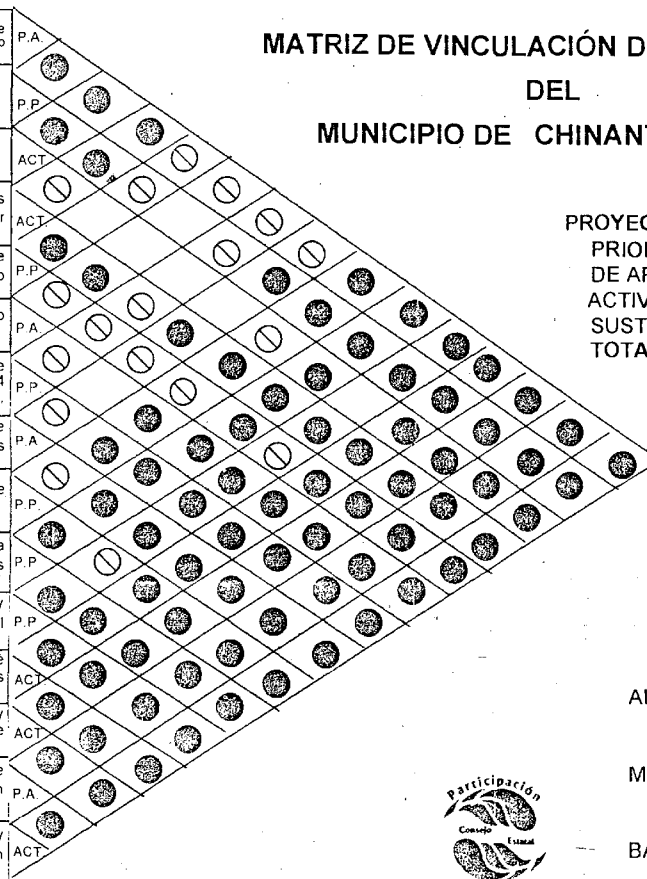
La red del agua potable se ha ampliado y se organiza para que todos hagamos uso de ella de manera racional. Cada familia tiene su letrina en las comunidades a donde no se ha podido ampliar la red de drenaje. Otro servicio que hemos logrado mejorar es el mantenimiento a las vías de acceso a las comunidades, organizando faenas voluntarias; el transporte tiene (unidades dignas y en buen estado).

La coordinación de las diferentes instituciones, dependencias y autoridades han logrado realizar el Programa municipal de unión familiar, rescatando y practicando nuestras costumbres y tradiciones que nos dan identidad y son un lazo de unión comunitaria y solidaridad familiar. Además se realizan talleres y reuniones para la capacitación y orientación a los padres y madres de familia, con el propósito de llevar a cabo actividades que mejoren la convivencia familiar y comunitaria.

PROBLEMAS PRIORITARIOS	ESCENARIO POSIBLE	DECISIONES
INSUFICIENTE INFRAESTRUCTURA PARA LAS ESCUELAS.	Nuestras escuelas han elaborado y desarrollan sus Proyectos Escolares con la participación de Directores, maestros, padres de familia y autoridades, lográndose ampliar y modernizar la infraestructura escolar, y se realiza el Programa de desayunos para los alumnos de escasos recursos de preescolar y primaria. Gracias a la organización de productores se logran créditos a la palabra, para desarrollar proyectos productivos funcionales que son fuentes de empleo, también se ha logrado construir represas para el sistema de riego comunal, mejorando la producción a través de los campos experimentales donde se aplican nuevas técnicas y cultivos. En el rastro municipal el sector salud, vigila la calidad y buen estado de la carne que se vende a los consumidores.	Ampliar y modernizar la infraestructura de todas las escuelas del municipio utilizando el presupuesto destinado a la educación. Elaborar en cada escuela un proyecto escolar entre Director, maestros y padres de familia, para lograr una educación de calidad. Gestionar y lograr el Programa de Desayunos Escolares para los niveles de preescolar y primaria de todas las escuelas del municipio.
CARENCIA DE FUENTES DE TRABAJO	Para la atención a la salud personal y familiar, contamos con médicos especializados, y se ha dignificado el servicio de hospitalización, el cuadro básico de medicamentos es suficiente y logramos tener una ambulancia para atender casos de urgencia y traslado. Para mejorar la salud ambiental se cuenta con una recicladora municipal de basura, generando también empleos. Como una alternativa para alejarnos de los vicios, se practican los deportes en la Unidad deportiva municipal, en la que se celebran torneos y encuentros deportivos amistosos de niños, jóvenes y adultos.	Gestionar y lograr los apoyos a los proyectos productivos para generar fuentes de trabajo. Gestionar y lograr la construcción de presas para el sistema de riego comunal. Crear el servicio de Rastro intermunicipal.
FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA	La red del agua potable se ha ampliado y se organiza para que todos hagamos uso de ella de manera racional. Cada familia tiene su letrina en las comunidades a donde no se ha podido ampliar la red de drenaje. Otro servicio que hemos logrado mejorar es el mantenimiento a las vías de acceso a las comunidades, organizando faenas voluntarias; el transporte tiene unidades dignas y en buen estado.	Contar con los servicios de hospitalización general en tiempo (24 horas) y forma (médicos, ambulancias, medicinas, etc). Gestionar y lograr la construcción de una Unidad Deportiva y áreas recreativas en las comunidades. Crear y contar con una recicladora de basura municipal.
INSUFICIENTES SERVICIOS PÚBLICOS	La coordinación de las diferentes instituciones, dependencias y autoridades han logrado realizar el Programa municipal de unión familiar, rescatando y practicando nuestras costumbres y tradiciones que nos dan identidad y son un lazo de unión comunitaria y solidaridad familiar. Además se realizan talleres y reuniones para la capacitación y orientación a los padres y madres de familia, con el propósito de llevar a cabo actividades que mejoren la convivencia familiar y comunitaria.	Ampliar y organizar los servicios de la red de agua potable en las diferentes comunidades del municipio. Mejorar las vías de acceso y transportes en las comunidades del municipio. Construir letrinas y ampliar la red de drenaje en las diferentes comunidades del municipio.
DESINTEGRACIÓN FAMILIAR		Organizar talleres de orientación y capacitación para padres y madres de familia. Elaborar el Programa Municipal de Unión Familiar con la coordinación interinstitucional. Rescatar nuestras tradiciones y costumbres como lazo de unión familiar.

MATRIZ DE VINCULACIÓN DE DECISIONES DEL MUNICIPIO DE CHINANTLA, PUE.

PROYECTOS:
PRIORITARIOS : 6
DE APOYO : 4
ACTIVIDADES
SUSTANTIVAS : 5
TOTAL : 15



ALTA = ●

MEDIA = ⊗

BAJA = ◇

