

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Análisis político-administrativo de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal, 1971-1982

ROSALINA ROMERO GONZAGA¹

RESUMEN: En este artículo se caracteriza el nivel de institucionalización que asumió la Subsecretaría de Educación Básica dentro de las coyunturas de reformas administrativas de 1971-1976 y 1977-1982. La atención se centra en la autonomía y capacidad de la burocracia educativa central para impulsar cambios sustantivos en la estructura administrativa, como parte de los proyectos modernizadores que promovieron los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. A partir de una serie de documentos internos poco explorados y entrevistas a ex funcionarios de las épocas analizadas, se mostrará que la subsecretaría en sus distintas reconfiguraciones no logró consolidarse como órgano normativo, con capacidad para incidir en la formulación de políticas del subsector, debido a que estuvo limitada por los arreglos internos y el mantenimiento del sistema de intercambios políticos y prácticas que no alteraron su funcionamiento técnico y operativo, lo que a la postre incidió en una baja institucionalización del órgano administrativo.

ABSTRACT: This article characterizes the level of institutionalization assumed by the Under-Secretariat of Basic Education as a result of the administrative reforms of 1971-1976 and 1977-1982. It focuses on the autonomy and capacity of the central educational bureaucracy to promote substantive changes in the administrative structure, as part of the modernization projects promoted by the governments of Luis Echeverría Álvarez and José López Portillo. On the basis of number of unexplored internal documents and interviews with former officials

¹ Profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Estudiante del doctorado en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, generación 2012. Correo electrónico: rrgonzaga23@hotmail.com, rrgonzaga@comunidad.unam.mx.

from the periods analyzed, the author shows that the Undersecretariat, in its various reconfigurations, failed to be consolidated as a regulatory body with the capacity to influence policy design in the subsector, since it was restricted by internal arrangements and the maintenance of the political and practical exchanges that did not alter its technical and operational performance, which ultimately resulted in the low institutionalization of this administrative body.

Palabras clave: capacidad institucional, institucionalización, Subsecretaría de Educación Básica, reforma educativa.

Key words: institutional capacity, institutionalization, Undersecretariat of Basic Education, Education Reform.

INTRODUCCIÓN

El propósito del trabajo es caracterizar el nivel de institucionalización que asumió la Subsecretaría de Educación Básica (SEB)² dentro de las coyunturas de reformas administrativas de 1971-1976 y 1977-1982. La autonomía y capacidad que desarrollaron los mandos superiores de la burocracia educativa central³ fue determinante para impulsar cambios sustantivos en la estructura administrativa,

² En los periodos analizados, la subsecretaría encargada del nivel básico tuvo tres denominaciones diferentes: en 1971 se llamó Subsecretaría de Educación Primaria y Normal (SEPN). En 1978 cambia de nomenclatura a Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Finalmente, en 1981 cambia a Subsecretaría de Educación Elemental (SEE).

³ A partir de la década de 1940, dos actores políticos intervenían en la formulación de la política educativa: 1) la burocracia educativa central, conformada por dos niveles: a) directivo o mandos superiores, que incluían al secretario, subsecretario, asesores y algunos directores generales, encargados del diseño y formulación de las políticas educativas; b) administrativo o mandos medios, compuesto por directores de área, subdirectores, jefes de departamento, quienes preparan las políticas educativas para su implementación; 2) la burocracia sindical, integrada por: la burocracia tradicional de origen magisterial vinculada con el SNTE y la burocracia conservadora no magisterial, aquella que tiene su base en la antigüedad del personal en el sistema educativo (McGinn *et al.*, 1983: 82; Street, 1984: 6; Reséndiz, 1992: 4).

como parte de los proyectos modernizadores que promovieron los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

Se pretende mostrar que el éxito de la desconcentración educativa radicó en las áreas técnico-administrativas, donde la oposición de los grupos burocráticos fue menor, por tratarse de aspectos organizativos y funcionales. En el ámbito técnico-académico, la estrategia encontró limitaciones y obstáculos por parte de la burocracia educativa central de nivel administrativo de la subsecretaría, donde se mezclaron criterios políticos y valorativos.

Con estrategias y grados diferentes, los proyectos renovadores declinaron remover el sistema de intercambio y las prácticas político-administrativas auspiciados por los grupos tradicionales de la burocracia sindical debido no solo a la fuerte presencia e incorporación del sindicato magisterial en los asuntos educativos, sino a las alianzas que tejió el vanguardismo con el régimen político.

En la SEB se puso en juego la posibilidad de que el gobierno federal pudiera integrar con éxito un modelo administrativo basado en la planeación centralizada y realizar los cambios en el subsector. Sin embargo, el proceso resultó abigarrado y contradictorio, al establecer un órgano ejecutivo con facultades normativas que no participó en la formulación de las políticas del nivel básico ni formó los cuadros de dirección técnico-administrativa para garantizar el funcionamiento del subsistema.

Sostengo que la falta de congruencia entre la estrategia más amplia de desconcentración administrativa y la desconcentración educativa fue producto del mantenimiento del sistema de intercambios políticos y prácticas que no alteraron el funcionamiento técnico-operativo de la administración en el nivel básico, lo que a la postre incidió en la baja institucionalización que asumió el órgano administrativo.

El resultado de ambas reformas administrativas fue el fortalecimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP) al institucionalizar la planeación centralizada del sistema educativo

nacional y, en contrapartida, la debilidad institucional del aparato técnico-educativo de la subsecretaría del nivel básico.

I. MARCO ANALÍTICO

La fundamentación teórica de este estudio se encuentra en algunos supuestos teóricos que establece el institucionalismo histórico. Desde esta perspectiva, por institucionalización se entiende el proceso de reconocimiento y formalización de las prácticas sociales regulares y continuas, sancionadas y mantenidas por normas, las cuales tienen una importancia significativa en la estructura organizacional (Pierson y Skocpol, 2000: 15).

Hemos recuperado algunos conceptos centrales del institucionalismo histórico como son la recurrencia de un patrón (*path dependence*), las coyunturas críticas y la persistencia de la historia.

La creación de una institución es el resultado de un proceso que depende de la secuencia de decisiones tomadas por los actores y no solo de las condiciones del momento, lo cual establece un patrón que persistirá a lo largo del tiempo. La creación de una institución está fuertemente anclada en efectos inerciales o procesos dependientes de la trayectoria (*path dependence*).

En la permanencia de una institución aparecen eventos de carácter político-administrativo o coyunturas críticas que son los momentos fundacionales en que los tomadores de decisiones tienen la posibilidad de seleccionar determinada trayectoria o senda del desarrollo, la cual será difícil modificar una vez que se opta por una de ellas. Así, las estrategias de desconcentración desataron mecanismos de retroalimentación y reforzaron la recurrencia de patrones particulares hacia el futuro. El cambio institucional se explica a través de las “coyunturas críticas”, lo cual abre el camino hacia un nuevo desarrollo histórico de lo político, encauzándolo hacia una nueva ruta (Pierson y Skocpol, 2000: 251).

Otros dos elementos que recuperamos del institucionalismo histórico se refieren a los procesos sociales prolongados de lento devenir y los procesos históricos que llevan al surgimiento de las instituciones, su consolidación y, consecutivamente, a su transformación (Peters, 1999: 109). Es necesario comprender el pasado para explicar cómo se desenvuelven las instituciones, las razones de su diseño y alcance. La historia interviene de modo relevante en la trayectoria de los procesos políticos y la racionalidad de los actores, ya sea manteniendo el *statu quo* o modificando los modos de operar de las instituciones en ciertas coyunturas críticas, donde se establecen las rutas establecidas que se asientan en la subsecretaría como rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales.

II. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y LAS ESTRATEGIAS DE DESCONCENTRACIÓN

Las reformas administrativas promovidas por los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) constituyeron políticas de Estado dirigidas a transformar el marco institucional, tendientes a renovar la relación entre la entidad estatal y la sociedad en un momento en que el país vivía una crisis con múltiples signos de desgaste.

Desde finales de la década de 1950 y en la de 1960 la economía enfrentó graves presiones: déficit fiscal, desequilibrio externo, inflación creciente, estancamiento productivo, crecimiento de la deuda pública externa, lo que evidenció el agotamiento de los modelos de política económica y el patrón de acumulación capitalista (Tello, 1979: 36; Ayala *et al.*, 1980: 48). La tradicional base social de apoyo del Estado que funcionó por más de cinco décadas para sostener el crecimiento económico y la estabilidad política se derrumbó cuando sectores medios cuestionaron la forma de participar en la vida política (Pereyra, 1980: 297; Basáñez, 1990: 41).

La pobreza, el desempleo, la marginación, la falta de educación y vivienda, los desequilibrios entre la ciudad y el campo, las desigualdades regionales, la corrupción, rapiña y enriquecimiento desmedido de empresarios y políticos, fueron otras tantas señales de deterioro que erosionaron el sistema político (Pereyra, 1974: 36; Latapí, 1980: 50).

En este contexto, los gobiernos de Echeverría y López Portillo, tomaron una serie de medidas cristalizadas en políticas, programas y reformas,⁴ orientadas a revitalizar la imagen de mesura, modernización política y racionalidad económico-administrativa que le imprimieron ambos gobernantes.

Las reformas estuvieron encaminadas a reorganizar el aparato gubernamental y aumentar la eficiencia del sector público por la vía de institucionalizar la planeación y la racionalidad administrativa, para paliar efectos nocivos auspiciados por el burocratismo: corrupción, desperdicio de recursos, nepotismo, ineficiencia (Pereyra, 1980: 301; Mirón y Pérez, 1988: 184)

Ambos gobiernos promovieron políticas de desconcentración educativa orientadas a corregir el aparato administrativo. Su instrumentación tuvo momentos de tensión, desacuerdo, conciliación y cooperación. La Subsecretaría de Educación Básica ilustra estas circunstancias.

En el gobierno de Luis Echeverría, la estrategia para implantar la reforma administrativa fue vincularla con la reforma al sistema educativo, lo cual fue visto como un cambio cualitativo que impulsaba el grupo reformista, quien estaba “no sólo estaba interesado en la operación y funcionamiento del sistema sino en el conjunto de contenidos y procesos educativos realizados dentro del

⁴ El gobierno de Luis Echeverría implementó una política de crecimiento del Estado a través de la creación de empresas paraestatales, fideicomisos y organismos públicos, y aumento del gasto público; una política de apertura democrática; reforma educativa y reforma administrativa. El gobierno de José López Portillo implantó la reforma económica; la reforma política; la reforma administrativa y fiscal.

sistema” (Carranza, 1976: 3). No obstante, el régimen echeverrista creó una subsecretaría académica más orientada a la agilización y racionalización del proceso burocrático que a la búsqueda de reformas de contenidos y procesos pedagógicos (McGinn y Street, 1986: 261)

La desconcentración avanzó sustancialmente en el gobierno de López Portillo, al poner en marcha una reforma administrativa que tuvo como eje la programación para hacer funcionar de manera coordinada a las dependencias centrales bajo el mecanismo de la sectorización (Carrillo, 1980: 134). El éxito de dicha estrategia radicó en la conjugación de dos factores.

El primero fue haber creado un organismo de apoyo al secretario, “cambio por agregación” (McGinn, 1983: 173), que centralizó las funciones de planeación, programación y evaluación. Esto permitió crear un aparato administrativo incipiente que asumió las funciones de administración y operación de la educación preescolar, primaria, secundaria y secundaria técnica, así como del personal. La nueva estructura organizativa debilitó temporalmente el poder del sindicato magisterial en las direcciones generales de nivel básico, luego experimentó reajustes producto del ascenso y éxito del movimiento magisterial disidente al final del sexenio lopezportillista. A diferencia de los amplios cambios que significó la desconcentración educativa para la SEP, la subsecretaría y unidades administrativas tuvieron ligeras modificaciones debido a la resistencia presentada por los directores generales para abandonar sus antiguas funciones (Street, 1992: 124).

Un segundo factor para impulsar la desconcentración fue el tipo y perfil de funcionarios que se hicieron cargo de la estrategia: Víctor Bravo Ahuja y Fernando Solana Morales, dos políticos con trayectorias políticas diferentes, aunque con la misma militancia partidista. Ambos formaron parte del círculo personal de los presidentes Echeverría y López Portillo, respectivamente. Bravo Ahuja fue un funcionario con amplia experiencia política,

vinculado con el IPN. Solana Morales, con amplia trayectoria administrativa y ligado a la UNAM, quien desde la Comisión de Administración Pública⁵ materializó la reforma administrativa. Dos políticos con orientaciones ideológicas distintas: el primero vinculado con los viejos cuadros del priísmo del nacionalismo revolucionario, el segundo perteneciente a una generación de hombres alejados de visiones ortodoxas de hacer política y partidario de soluciones prácticas.⁶ Ambos compartieron equipos que conocían poco de educación y de la estructura de la SEP (Street, 1983: 244 y Street, 1992: 82; McGinn y Street, 1986: 36), ajenos a la dependencia educativa, que llegan y se van con el secretario (Loyo, 1993: 346), encargados de operar y dar continuidad a las reformas organizacionales. Este tipo de liderazgos, junto con las prácticas y comportamientos informales,⁷ marcaron el rumbo de la secretaría, que en el curso de dos sexenios impulsó estrategias, instrumentos técnicos y opciones de reforma de administración educativa (Carranza, 1976: 45; SEP, 1982: 17; Prawda, 1984: 92).

⁵ La Comisión de Administración Pública fue creada el 9 de abril de 1965, integrada por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia a nivel de directores y asesores en administración pública: José López Portillo, Fernando Solana, Juan Rodolfo Moctezuma, Pedro Zorrilla, Alejandro Carrillo Castro y Carlos Tello, quienes elaboraron el *Informe sobre las reformas a la administración pública*, mismo que fue retomado por Echeverría como Programa de Reforma Administrativa. En 1971, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia sustituyó la comisión (Carrillo, 1980: 107).

⁶ Su sentido ejecutivo salta a la vista cuando refiere: “la satisfacción más inmediata la tuve de mi participación en el Banco Nacional de México, porque ahí tenía resultados medibles cada mes [...] hay tareas que por difíciles que sean, sales adelante si construyes un proyecto claro y tienes la capacidad administrativa necesaria. Son requisitos del liderazgo” (Latapí, 2010: 93).

⁷ Denomino informales a las pautas de conducta que no están establecidas en legislación alguna, que son producto de iniciativas individuales y se adoptan al interior de las instituciones como estructuras flexibles para dar viabilidad a las políticas y programas planteados.

III. LAS RAZONES PARA IMPLEMENTAR LA DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA

a) Razones de carácter técnico-administrativo

Durante el régimen de Echeverría, la hechura de la política educativa giraba en torno a intereses de poder, corazonadas o simple sentido común (Latapí, 1980: 150). La formulación de la política educativa fue un proceso vertical y cerrado, establecido entre dos actores principales: el Ejecutivo federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El SNTE, como organización corporativa y grupo de interés, ha ejercido el monopolio y control de la representación de sus agremiados por la vía de presionar a los gobiernos en ámbitos de carácter educativo, sindical y político-electoral. Al amparo de la ley,⁸ logró negociar lo mismo demandas económico-laborales que posiciones de poder (Arnaut, 1992: 20; Trejo, 1992: 216; Street, 1983: 244; Loyo, 1990: 32). En el ámbito educativo, a cambio del control corporativo que ejerció sobre sus agremiados, el sindicato obtuvo prebendas, privilegios profesionales y administrativos (Kovacs, 1983: 282; Reséndiz, 1992: 7).

El SNTE ganó fuerza y poder, convirtiéndose en un soporte firme en generación de política pública (Pescador, 1985: 4), porque los presidentes lo auspiciaron y toleraron. Precisamente, la llegada y consolidación del vanguardismo a principios de la década de 1970 constituyó una pieza clave del control orgánico corporativo que ejerció el sindicato sobre el magisterio nacional, alentado y apoyado por Echeverría (Loyo, 1990: 31). En efecto, Vanguardia Revolucionaria, como estructura paralela y superpuesta a la sin-

⁸ Ley Federal de Educación de 1973, Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo (1946) y Reglamento de Escalafón (1973). Posteriormente lo hizo con los lineamientos de la Carrera Magisterial.

dical bajo la dirección de Carlos Jonguitud Barrios, tuvo acceso a diferentes áreas operativas y de decisión como las direcciones de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, las direcciones Federales Estatales, lo que renovó el circuito de intercambio político e imbricación interburocrática (Reséndiz, 1992: 5-10).

En realidad, el sindicato no representó una amenaza al sistema educativo en tanto era el presidente, eje central del sistema de decisiones del gobierno, quien tenía la visión global de todo el sector, ordenaba la asignación de fondos, asumía poseer la información, la capacidad técnica para interpretar las demandas y ofrecer respuestas oportunas a través de líneas de acción. En ese sentido, la elaboración de la política educativa comenzaba con una decisión presidencial transmitida al secretario de educación, quien interpretaba el proyecto con base en la ideología dominante, pero tenía escasa información del estado general de la dependencia.

Dicho esquema se reproducía en las direcciones generales que, en teoría, hacían su propia planeación con base en los objetivos derivados del Plan Nacional de Educación, sin jerarquización ni prioridades (Carrillo, 1980: 148), lo cual confirmaba el hecho de que desconocían las necesidades reales específicas del subsector. Las direcciones generales operaban como mini-secretarías al conseguir presupuesto por la vía de la negociación, relaciones e influencias personales y políticas con la Oficialía Mayor (McGinn *et al.*, 1983: 92-94; Street, 1984: 2).

Los intentos del grupo reformista por controlar la Oficialía Mayor, las direcciones generales y direcciones federales fracasaron, ya que el manejo de recursos quedó en manos de la burocracia tradicional, entonces las direcciones generales siguieron trabajando bajo el arreglo corporativo que hizo posible agregar los intereses de la burocracia educativa central y la burocracia magisterial (Reséndiz, 1992: 10).

El secretario Solana y su equipo intentaron sustituir los criterios discrecionales de distribución financiera y los patrones

de funcionamiento clientelar por criterios técnicos, sin desmantelarlos por completo, ya que el intercambio político y el flujo de bienes continuó (Y. de los Reyes, comunicación personal, 29 de mayo de 2013).

Las direcciones generales tuvieron poca capacidad para proponer cambios cualitativos en la educación básica, en un contexto donde los niveles educativos se hallaban desarticulados y las políticas educativas para el subsistema fueron tomadas por los órganos centrales de la SEP. La debilidad de la subsecretaría para intervenir en la formulación de políticas se debió a que los directores generales no controlaron las etapas intermedias de implementación, lo que complicaba su posición para formular una crítica o propuesta educativa, dado que no contaban con información detallada ni con los cuadros de dirección técnico-educativa.

Con ello, razones de orden práctico y operativo llevaron a los gobiernos de Echeverría y López Portillo a promover reformas educativas orientadas a reemplazar criterios personales por criterios técnicos. Las reformas estuvieron lejos de promover una desconcentración educativa neutral y tersa. Por el contrario, las estrategias experimentaron mutaciones que respondieron coyunturalmente a las luchas de poder internas.

b) Razones de carácter político

La implantación de la desconcentración administrativa no fue imparcial. Hubo factores políticos en juego que no siempre fueron reconocidos por sus actores centrales —reformistas, burócratas tradicionales y burócratas leales al PRI— cruzándose constantemente con las decisiones públicas.

Ante la desconfianza e incertidumbre de los resultados finales, el grupo modernizador tuvo que moderar la estrategia con miras a garantizar la ejecución de la desconcentración y su per-

manencia en el aparato educativo, aunque ello significó compartir el poder con los grupos burocráticos magisteriales.

Con la implantación de la reforma administrativa echeverrista, tanto el control de los recursos como los asuntos o conflictos que una dirección general enfrentaba siguieron manejados por la oficialía mayor, quien determinaba los montos y la salida de los problemas en función de la capacidad de negociación y las relaciones políticas de cada director general.

En la desconcentración administrativa lopezportillista, la secretaria optó por operar cambios sutiles en las funciones de la subsecretaría y las unidades administrativas, preservando su estructura básica original.

Así, la distribución del poder se ejerció entre los grupos que compartieron proyectos y opiniones afines al régimen de gobierno en turno (McGinn y Street, 1986: 40), en tanto los directores generales de educación básica orientaron sus esfuerzos a fortalecer las arenas de conflicto político por el control y reparto de dichas estructuras (Street, 1983: 246).

IV. LOS MOMENTOS DE REESTRUCTURACIÓN ORGANIZATIVA DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS CONFLICTOS INTRABUROCRÁTICOS

Desde la década de 1960, la estructura administrativa se hallaba francamente deformada dentro del aparato educativo (Carranza, 1976: 4; Latapí, 1980: 137; Arnaut, 1998: 235). Prácticas tradicionales viciosas y deficiencias administrativas impedían que la SEP se desempeñara como organismo rector de la educación nacional: centralización administrativa, duplicidad de funciones, falta de coordinación interna y externa, falta de unidad orgánica y programática entre los diversos ciclos y niveles educativos provocaron que los funcionarios y órganos adoptaran decisiones

por cuenta propia, al grado de constituirse en feudos privados (Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, 1971: 107; Prawda, 1984: 84,199).

La administración del nivel básico fue fiel reflejo del desequilibrio organizacional que prevaleció, controlada por un conjunto de unidades dispersas. Había tres grandes direcciones para organizar el nivel básico, todas ellas trabajando sin coordinación (Arnaut, 1998: 235). La oficialía mayor llegó a coordinar todas las direcciones generales de educación preescolar, primaria, secundaria y normal en el DF y los estados (Carranza, 1976: 5, 31).

Para corregir esta irregularidad, el secretario Bravo Ahuja y su grupo establecieron cuatro subsecretarías académicas: Educación Primaria y Normal; Educación Media, Técnica y Superior; Cultura Popular y Educación Extraescolar; Planeación y Coordinación Educativa, y una administrativa con la Oficialía Mayor.

La Subsecretaría de Educación Primaria y Normal, *СЕРУН*, creada en 1971, controló la educación preescolar, primaria, especial, normal, el mejoramiento profesional del magisterio y el Instituto Nacional de Investigación Educativa. La educación secundaria fue dirigida por la Dirección General de Educación Media adscrita a la Subsecretaría de Educación Media, Técnica y Superior.

La propuesta inicial de la reforma administrativa echeverrista se centró en liberar a los órganos centrales y unidades de gran cantidad de funciones rutinarias de organización, dirección, implementación y control para estar en condiciones de planear, coordinar y evaluar el sistema educativo (Carranza, 1976: 63).

Pese a contar con una estructura funcional, el grupo reformista no pudo romper con las dinámicas de trabajo de las direcciones generales de educación, dedicadas a conceder y repartir favores: venta de plazas, comisiones, gestión de cambios, interinatos, licencias, ascensos, permisos, préstamos, acumulación de puestos, imposición de los libros de texto de ciertos autores (Arnaut, 1998:

236 261; R. Díaz de Cossío, comunicación personal, 24 de enero de 2014).

Desde su origen, la subsecretaría estuvo bajo el dominio de una coalición de diferentes grupos: normalistas, maestros de secundaria, maestros de enseñanza técnica (Arnaut, 1992: 14) quienes controlaron las direcciones generales de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Normal, Mejoramiento Profesional del Magisterio y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (Trejo, 1992: 223), además de ser presa de fuertes disputas y luchas internas (Olivera, 1993; Trejo, 1992: 224).

En la primera etapa de desconcentración se desagregaron el control de información, la asignación de recursos, la formulación de políticas educativas y el control de las plazas, lo que promovió la existencia de líneas desarticuladas de autoridad entre el secretario y los órganos centrales de la SEP (Arnaut, 1998: 266; Street, 1983: 245). El grupo reformista confinó sus actividades a racionalizar el crecimiento del sistema educativo, sin incidir en las prácticas educativas del magisterio, donde se mantuvo intacta la línea de autoridad tradicional ejercida por el subsecretario y los directores generales.

Como resultado del proceso de planeación centralizada, en febrero de 1978, la antigua SEPN cambió de denominación a Subsecretaría de Educación Básica, SEB. No solo fue un cambio de nomenclatura. La reciente subsecretaría amplió su tramo de control con la creación de las direcciones generales de Educación Primaria en el DF y en los estados, Educación Materno-Infantil y Educación Secundaria. Desapareció la Dirección General de Educación Media. Además, las unidades administrativas asumieron funciones de planeación, programación, coordinación y evaluación del subsistema (SEP, Reglamento Interior, 1978).

En septiembre de 1978, la Dirección General de Educación Indígena se integra a la subsecretaría; en cambio se le sustrajeron las direcciones generales de Educación Normal y de Capacita-

ción y Mejoramiento Profesional del Magisterio, adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEP, 1982).

En febrero de 1980 se gestan modificaciones sutiles en las direcciones generales: cambian de denominación las direcciones generales de Educación Materno-Infantil a Dirección de Educación Inicial; la Dirección General de Educación Primaria en el DF a Dirección General de Escuelas Primarias en el DF; la Dirección General de Educación Primaria en los Estados a Dirección General de Educación Primaria (SEP, 1982).

Asimismo, la subsecretaría amplía sus funciones político-legales relativas a formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, programas y presupuesto. Por su parte, las direcciones generales fueron facultadas para proponer normas pedagógicas contenidos, planes y programas de estudio y métodos, formular disposiciones técnicas y administrativas, y evaluar la educación básica con el objetivo de transformarlas en estructuras normativas.

En enero de 1981 la SEB se dividió en la Subsecretaría de Educación Media, la cual controló las direcciones generales de Educación Secundaria, Secundaria Técnica, Media Superior y Telesecundarias y la Subsecretaría de Educación Elemental, producto de la crisis administrativa gestada, la burocracia vanguardista reclamó cuotas de poder a cambio del control de los maestros (Strert, 1992: 139).

En febrero de 1982, operaron otros cambios sutiles dirigidos a atenuar la desconcentración: se extinguió la Dirección General de Escuelas Primarias en el DF y las direcciones generales de Educación Primaria en el DF y en los estados se fusionaron en la Dirección General de Educación Primaria.

La estrategia político-administrativa fue difusa y poco predecible el cambio cualitativo previsto por Solana y su grupo para la SEB y sus unidades administrativas (Y. de los Reyes, comunicación

personal, 29 de mayo de 2013). En el decreto original, se estableció que las direcciones generales asumirían una función normativa; en cambio experimentaron la indefinición de funciones, tramos de control, reubicaciones, fusiones, extinciones, cambios de denominación, creación de nuevas unidades administrativas.

Las modificaciones organizacionales fueron una estrategia deliberada para debilitar a los directores generales del nivel básico: al desconcentrar el presupuesto a las delegaciones estatales, al requerirles que dirigieran la información sobre programación presupuestal al subsecretario de planeación y al secretario de educación, al restarles poder de decisión sobre aspectos técnico-académicos.

El grupo reformista, por la vía de la planeación centralizada, intentó crear una subsecretaría normativa para romper los feudos de poder que habían acumulado los directores generales durante años, dedicados a conceder favores y competir por los recursos (Y. de los Reyes, comunicación personal, 29 de mayo de 2013).

Esta nueva manera de operar el aparato administrativo de la educación básica generó fuertes resistencias por parte de los directores generales, quienes se negaron a colaborar, retrasando o enviando información vaga o desordenada. Para avanzar en los cambios, el grupo modernizador se apoyó en el sistema de intercambios políticos basado en otorgar beneficios materiales y económicos a los funcionarios a cambio de su aquiescencia y compromiso con la política del subsector (Y. de los Reyes, comunicación personal, 29 de mayo de 2013).

Cuando se estableció que las direcciones generales asumirían atribuciones normativas, estas solo quedaron en el papel. La Subsecretaría de Planeación creó consejos nacionales⁹ (de Con-

⁹ El *staff* del secretario lo constituyeron los consejos, órganos encargados de “proponer las medidas y prioridades más convenientes para coordinar, armonizar y evaluar la implantación y desarrollo de los programas”, colocados orgánicamente a

tenidos y Métodos Educativos; de Educación Normal) y órganos paralelos (Dirección General Adjunta de Contenido y Métodos Educativos,¹⁰ el comando “Coordinación Nacional de Educación Primaria para Todos los Niños”¹¹), los cuales estructuraron la participación de los directores generales en la formulación de políticas, centralizando las decisiones sobre aspectos educativos: currículum, diseño de planes de estudio, capacitación y actualización de maestros, normas, métodos, contenidos pedagógicos. Esta fue la manera de neutralizar las funciones normativas de las direcciones generales de educación básica. Reforzaba esta situación la ausencia de cuadros de dirección técnico-administrativa para desarrollar dichas labores.

Ello propició interferencias entre jerarquías, consejos, líneas de mando; duplicación y segmentación de funciones, indefinición de las divisiones operativas, ya que las decisiones sobre aspectos técnico-educacionales se concentraron en órganos superiores, dejando escaso margen de comunicación y coordinación con las direcciones generales.

Un estudio técnico de la época revelaba la situación por la que atravesaban las unidades administrativas:

las direcciones generales proponen métodos y contenidos pedagógicos con base en los lineamientos y orientaciones del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, que evalúa los proyectos; el Consejo Nacional Técnico de la Educación realiza

nivel superior de las subsecretarías, los cuales centralizaron el mando, poder técnico, administrativo y político en la figura del secretario (Benavides, 1983: 14).

¹⁰ A decir, del Conalte (1985: 7), la Dirección General Adjunta no contaba con una referencia expresa en el organigrama de la SEP, en ninguna de sus versiones.

¹¹ La organización comando o grupos mixtos fue ensayada en el sexenio echeverrista, con el proyecto cursos comunitarios de primaria, que operaba el Conafe. El comando, en la época de Solana operó de 1978 hasta finales de 1982; fue una estructura efímera y paralela que respondió directamente al secretario. La coordinación se constituyó de personal comisionado (Prawda, 1984: 94).

estudios acerca de dichos métodos y contenidos y la Dirección General de Planeación analiza, diseña y dictamina las propuestas. La duplicidad y fragmentación de funciones entre el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el Consejo Nacional Técnico de la Educación, la Dirección General de Planeación y las direcciones operativas, retrasan y complican los trámites y acciones con ellos relacionados, además de hacer estéril el trabajo de las instancias intermedias y perderse la continuidad y unidad del sistema (Benavides, 1983: 31, 33).

Con ello, se puso de manifiesto la confrontación entre el grupo reformador y funcionarios de la vieja guardia por la pérdida de espacios:

Todas las funciones del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, están duplicadas. La mayoría, con la Dirección General de Planeación y, el resto, con el Consejo Nacional Técnico de la Educación. La Dirección General de Organización y Métodos, de acuerdo a sus funciones, se ocupa únicamente de las estructuras administrativas de las dependencias, con grave desconocimiento de los requerimientos técnico educativos [...]. El Consejo Nacional Técnico de la Educación, tiene reducidas sus funciones a la realización de estudios y captación de opiniones, sin tener suficientes canales que permitan el aprovechamiento de los estudios e investigaciones que genera (Benavides, 1983: 42).

Los conflictos entre la burocracia sindical y el grupo modernizador, si bien no frenaron los cambios impulsados por el secretario Solana, sí dificultaron la reestructuración organizativa de la SEB, quien impulsó los cambios a costa de postergar su capacidad técnico-educativa para incidir en la formulación de políticas de educación básica.

La anterior situación fue reforzada por una política de reacomodo de fuerzas al interior del aparato educativo hacia finales de la administración de Solana: se negociaron posiciones políti-

co-administrativas y la configuración ulterior de la Subsecretaría de Educación Básica al dividirse en la Subsecretaría de Educación Elemental y la Subsecretaría de Educación Media como parte de las cuotas de poder que reclamó la burocracia gremial para sí.

Hasta aquí, los directores generales contribuyeron con sus prácticas y actitudes a reforzar la ambigüedad, confusión y debilidad de la estructura administrativa, al resistirse a dejar sus actividades diarias. En ello influyó la configuración primigenia del órgano: su orientación hacia el perfeccionamiento del aparato educativo.

REFLEXIONES FINALES

Desde una perspectiva global, la desconcentración educativa, inscrita dentro de la reforma administrativa emprendida en la década de 1970, sirvió de base para promover cambios importantes en la reconfiguración de la SEP. Como estrategia de carácter técnico-organizacional tuvo éxito y avances sustanciales, aunque sufrió momentos de parálisis e incapacidad institucional.

La desconcentración tuvo fuertes componentes políticos. La secretaría orientó los cambios hacia la articulación de estructuras y procesos internos mayores, aumentando el control centralizado sobre sus órganos y unidades, y ampliando su rango de acción. Con ello, la secretaría logró desarrollar capacidades en áreas de planeación, programación, presupuesto y evaluación, fortaleciendo el sistema de educación pública.

La desconcentración fue asumida como una estrategia de perfeccionamiento del aparato educativo, orientada al fortalecimiento del secretario Solana y su grupo. Esto fue posible porque se creó una estructura nueva que no interfirió con la existente y porque no existía una base reglamentaria sólida que impulsara la reorganización interna del aparato administrativo.

Pese a que los cambios técnico-académicos se hicieron incluyendo a los directores generales, ellos siguieron beneficiándose de un sistema de intercambios políticos regulares y arreglos previos que se mantuvieron. Esta situación derivó en un bajo nivel de institucionalización de la subsecretaría y sus unidades administrativas, ya que la formulación de políticas para el subsector fue diseñada por los consejos creados en apoyo del secretario, donde las direcciones generales tuvieron poco margen para intervenir. Los cambios sutiles al interior de la subsecretaría (cambio de denominación, creación de nuevos organismos, desaparición de direcciones generales, fusión de direcciones generales) constituyeron estrategias para debilitar a las direcciones generales, lo cual se logró en breve tiempo, al alcanzar una mejor articulación de las estructuras intermedias del aparato burocrático con las directrices del secretario. Dicha condición cambió radicalmente al final de la administración de Solana, cuando el grupo reformista negoció abiertamente la configuración de la Subsecretaría de Educación Básica, restaurando el circuito de intercambio político e imbricación inter-burocrática.

La desconcentración debilitó a la subsecretaría y sus direcciones generales, al crear un órgano ejecutivo responsable de tareas normativas sin capacidad para la toma de decisiones. El grupo modernizador avanzó poco al experimentar con una gran variedad de estrategias para romper con las prácticas arraigadas. Los directores generales esperaron mejores tiempos para recuperar sus feudos de poder.

Al final del sexenio de López Portillo, la subsecretaría iniciaría un lento proceso hacia la reconfiguración interna, marcada por su configuración primigenia: más orientada a la agilización y racionalización del proceso burocrático que al mejoramiento de la educación básica. En la subsecretaría vendría a sintetizarse buena parte de los conflictos internos generados por la reorganización del aparato de educación básica, sin que el órgano administra-

tivo pudiera presentar una línea de conducción educativa clara. Los hechos posteriores nos indican que se trata de un asunto no resuelto.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnaut, Alberto (1992). “La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE”. México: Estudios Políticos, Documento de Trabajo 4, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México. Historia sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*. México: El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ayala, José, José Blanco *et al.* (1980). “La crisis económica: evolución y perspectivas”. En *México, hoy*, coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano. México: Siglo XXI.
- Basáñez, Miguel (1990). *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*. México: Siglo XXI.
- Benavides de Dávila, María Eulalia (1983). “Análisis de la estructura organizativa y operacional de la Secretaría de Educación Pública”. Documento interno SEP. México, mayo, mimeo., 58 pp.
- Carranza Palacios, José Antonio (1976). *Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980). *Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa (1971). Documento interno SEP. México: Secretaría de Educación Pública, 89 pp.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte). (1985). “Estudio analítico de las funciones de la Secretaría de Educación Pública”. Documento interno SEP. México, julio, mimeo., 15 pp.

- Kovacs, Karen (1983). “La planeación educativa en México: la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)”. *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, vol. 1, núm. 2: 263-291.
- Latapí Sarre, Pablo (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- Latapí Sarre, Pablo (2010). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loyo Brambila, Aurora (1990) “Los ámbitos de negociación del magisterio”. En *Negociación y conflicto laboral en México*, coordinado por Graciela Bensusán y Samuel León. México: Friedrich Ebert Stiftung/Flasco-México.
- Loyo Brambila, Aurora (1993). “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?” *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2 (abril-junio): 339-349.
- McGinn, Noel *et al.* (1983). *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. Un proceso técnico en un contexto político*. México: Fundación Javier Barros Sierra A.C.
- McGinn, Noel y Susan Street (1986). “La descentralización educacional en América Latina: ¿política nacional o lucha de facciones?” *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, vol. I, núm. 99, año XXX, Organización de Estados Americanos, Washington: 20-45.
- Mirón Lince, Rosa María y Germán Pérez Fernández (1988). *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés/Plaza y Janés.
- Olivera Campirán, Maricela (1993). Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999 [en línea]. Disponible en: <http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm> [consulta: 12 de junio de 2013].
- Pereyra, Carlos (1974). “Los límites del reformismo”. *Cuadernos Políticos*, núm. 1, México, Era (julio-septiembre): 54-65.
- Pereyra, Carlos (1980). “Estado y sociedad”. En *México, hoy*, coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano. México: Siglo XXI.

- Pescador Osuna, José Ángel (1985). *Poder político y educación en México*. México: Hispano Americana.
- Peters, Guy (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. México: Gedisa.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2000), “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1, junio: 7-38.
- Prawda, Juan (1984). *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. México: Grijalbo.
- Reséndiz García, Ramón (1992). “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2 (abril-junio): 3-18.
- SEP (1982). *Memoria: 1976-1982. Volumen I. Política Educativa*. México: Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública.
- SEP. *Reglamentos Interiores de la Secretaría de Educación Pública*. México: *Diario Oficial de la Federación*: 30 de agosto de 1973; 27 de febrero y 11 de septiembre de 1978; 4 de febrero de 1980; 20 de enero de 1981; 23 de febrero de 1982.
- Street, Susan (1983). “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública”. *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2: 239-261.
- Street, Susan (1984). “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”. *Perfiles Educativos*, núm. 7, 28 (octubre-diciembre): 14-29.
- Street, Susan (1992). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Tello, Carlos (1979). *La política económica de 1970-1976*. México: Siglo XXI.
- Trejo Reséndiz, Raciél (1992). “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo”. En *Sindicato Magisterial en México*, coordinado por María E. Benavides y Guillermo Velasco. México: Instituto de Proposiciones Estratégicas.

ENTREVISTAS

Yolanda de los Reyes Alvarado, directora de Organización y Métodos de la SEP durante la gestión de Fernando Solana. Comunicación personal, 29 de mayo de 2013.

Roger Díaz de Cossío, subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa durante la gestión de Víctor Bravo Ahuja. Comunicación personal, 24 de enero de 2014.