UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Política y actores en la educación básica.

Puebla, 1981-1987

JOSÉ REFUGIO MUÑOZ NAVA

Horizontes Educativos

Horizontes Educativos

En el texto se presenta una descripción general de las acciones políticas y los actores participantes en el campo de la educación básica en el periodo 1981-1987, para el estado de Puebla. De acuerdo con la información obtenida se encuentra un amplio crecimiento de la educación preescolar y secundaria, como aplicación de las políticas federales, y el estancamiento de la matrícula en la educación primaria.

La revisión se hizo tomando en cuenta los informes de gobierno estatales y una revisión hemerográfica del periodo estudiado. Dicha exploración permitió identificar parte de las políticas educativas estatales y a varios actores intervinientes, cuya acción conforma la propia política educativa. Además del incremento de la matrícula mencionado, se describen las crisis del sindicato nacional (SNTE) y la aparición de un nuevo sindicato estatal. Esto último con apoyo, a veces soterrado y luego abierto, de las autoridades estatales.

Se menciona una aparición breve dentro de la política educativa estatal de la organización de los padres de familia y su participación para detener la aplicación de la política nacional y algunas prácticas tradicionales como la presencia de los escolares en eventos políticos como "acarreados" y su consecuente suspensión de clases.

Además, se muestran algunas de las dificultades para la conformación de un discurso común y una política educativa estatal, que pueda ser complementada por las decisiones del Gobierno federal. Esta descripción sucinta del conjunto de la participación de los actores y las decisiones en las que participan muestra al sistema educativo estatal en acción, junto con sus límites en ese periodo, lo cual puede ser retomado para periodos posteriores.

Horizontes Educativos

Política y actores en la educación básica. Puebla, 1981-1987

José Refugio Muñoz Nava

Política y actores en la educación básica. Puebla, 1981-1987
José Refugio Muñoz Nava

Primera edición, 07 de julio de 2025

D.R. © Universidad Pedagógica Nacional Carretera al Ajusco No. 24, Col. Héroes de Padierna, Alcaldía de Tlalpan, C.P. 14200, Ciudad de México, *www.upn.mx*

Esta obra fue dictaminada por pares académicos. Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional, por lo que queda prohibida la reproducción total o parcial en cualquier medio, sin la autorización previa por escrito de la Universidad Pedagógica Nacional.

ISBN: 978-607-413-571-8

Hecho en México.

Nombre: Muñoz Nava, José Refugio
Título: Política y actores en la educación básica. Puebla, 1981-1987
Descripción: Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional, 2025. | Serie: Horizontes Educativos
Identificadores: ISBN 978-607-413-571-8
Temas: Política educativa | Educación Básica | México
Clasificación: LCC LC71 P653 M8 2025

ÍNDICE

Introducción 7

Capítulo 1. Planteamiento del problema 11
La educación como fenómeno nacional 11
Lo estatal *versus* lo nacional 22

Capítulo 2. El estudio de la política educativa 25
La definición de la política educativa 25
Los actores y las políticas 31
La educación como política pública 32
El orden discursivo en la política educativa 35
Los estudios sobre política educativa estatal 38
Los actores de la política educativa estatal 41

Capítulo 3. Las acciones del gobierno estatal 45
Los lazos políticos del nuevo gobierno 45
Los propósitos educativos 48
Del discurso y la realidad 50
La aparición explosiva de las telesecundarias 54
Los resultados en números 61

El gasto educativo 66
Síntesis de las cifras 70
Recapitulación 73

Capítulo 4. Las acciones federales 75
Las propuestas de la delegación de la SEP del gobierno federal . . 75
El problema de los pagos de los profesores 78

Capítulo 5. Los sindicatos de maestros en el Estado 82
Antecedentes 82
Las relaciones iniciales con el gobernador 83
El conflicto 86
Los conflictos entre los profesores del sector federal 95

Capítulo 6. La unión estatal de padres de familia 101
Los orígenes de la unión 101
El *acarreo* y la defensa de las normales 104

Conclusiones 108

Bibliografía 113
Sobre el autor 123

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presenta una revisión de la acción gubernamental y los actores participantes en el ámbito de la educación básica, en el estado de Puebla durante el periodo de gobierno de Guillermo Jiménez Morales, de 1981 a 1987. De acuerdo con los criterios actuales, se considera como educación básica a la impartida en preescolar, primaria y secundaria, aunque esta conjunción no es nueva, pues ya el Plan Nacional de Educación de 1977 mostraba un esquema similar.

El primer capítulo plantea el problema de estudiar las políticas educativas estatales, partiendo de la importancia y el peso enorme del Gobierno federal y de la influencia de sus políticas centralizadoras, que han tenido amplias repercusiones en el sistema educativo. Asimismo, se revisan las intenciones de aproximarlos a través de lo regional, estatal o, mínimamente, a partir de la figura de los gobernadores. Se hace referencia al reciente interés por los estudios estatales, sobre todo a partir de la llamada alternancia, por la cual han llegado al poder estatal candidatos de diversos partidos.

En el segundo capítulo se revisan varias definiciones de política educativa que permiten mostrar los ámbitos que la componen, así como elementos de análisis derivados del estudio de las políticas públicas y de la noción de actores sociales. Se hace referencia también a la importancia del discurso en la política educativa mexicana.

Finalmente, se describen brevemente tanto los trabajos publicados sobre la temática educativa en Puebla como los actores presentes en la política educativa estatal.

El tercer capítulo describe las acciones del Gobierno estatal, básicamente las relacionadas con un aspecto central de la acción gubernamental que contó con amplia difusión pública, que es el caso de la telesecundaria; asimismo, se hace una revisión del crecimiento del sistema educativo y de los recursos estatales utilizados para ello.

El cuarto capítulo se detiene en las propuestas del Gobierno federal para el estado de Puebla, a través de la Delegación de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno federal.

El quinto apartado incluye las acciones desarrolladas por las secciones 23 y 51 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), sobre todo las relacionadas con los conflictos internos por la representación sindical; en particular, se hace una breve reseña sobre los conflictos que dieron origen al Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación del Estado de Puebla (SETEP).

El último capítulo muestra la participación de la Unión Estatal de Padres de Familia como un actor en las decisiones del Gobierno del estado, pues su oposición al cierre de la matrícula de las escuelas normales hizo reconsiderar la decisión inicial de aplicar en Puebla la medida dispuesta por el Gobierno federal.

En las conclusiones se menciona el valor de las descripciones realizadas en el periodo de estudio para identificar a los diferentes actores, que junto con las autoridades educativas federales y estatales han tenido posibilidades de intervención en la aplicación y en la modificación de decisiones educativas para el estado de Puebla.

La metodología que hemos empleado ha sido el análisis documental, que es la base a partir de la cual se identificaron las acciones gubernamentales y la presencia de los otros actores participantes (van Dijk, 1980; 1983). Este análisis se entiende, inicialmente, como un proceso de lectura, síntesis y representación de un texto. Estas tareas han requerido un conjunto de operaciones tanto de tipo intelectual como operativo que afectan al contenido y la forma de los documentos

originales, los cuales se convirtieron en materiales instrumentales, para permitir la comparación, la selección, el ordenamiento, la inducción, la deducción, así como el análisis crítico de los documentos revisados y de la información contenida en ellos. En relación con la bibliografía revisada se empleó un criterio de "cierre temporal", para revisar básicamente lo publicado hasta inicios de la década de los noventa, a fin de darle conjunción al espacio temporal estudiado y sentido a las diversas afirmaciones de los estudiosos de esa época.

El análisis incluyó documentos oficiales tales como los informes de gobierno del periodo analizado y los anexos correspondientes; documentos de los diversos actores y materiales públicos extraídos de los medios de comunicación, como son los "desplegados" y las cuentas públicas del Gobierno del estado. Además, se agregaron declaraciones y materiales más informales. Asimismo, se ha hecho una revisión hemerográfica de los años 1981 a 1987, empleando básicamente el principal periódico de la ciudad capital, *El Sol de Puebla*, cuyo origen ligado a los grupos políticos locales le ha permitido asumir el papel de vocero extraoficial de las autoridades estatales, elemento de peso que hace obligada su consulta.

El trabajo pretende abarcar más allá de la idea de la existencia de una brecha insalvable entre los objetivos educativos y la realidad; enfoque superficial, pero frecuente entre los actores educativos. Más bien se busca mostrar que la realidad educativa, en el campo de las políticas, se constituye de manera más compleja. Por lo mismo, se hace referencia a varias de las acciones de gobierno en el campo de la educación básica poblana y a la actividad pública de algunos actores. De esa manera, se encontrará en este texto material acerca de los propósitos y las acciones educativas gubernamentales, así como de la presencia de algunos actores como los sindicatos y la Unión Estatal de Padres de Familia durante el periodo de gobierno de Guillermo Jiménez Morales.

Evidentemente, es indudable que la revisión hecha es aún limitada, pues para tener una imagen más nítida de la política educativa estatal es necesario abordar con mayor detenimiento los propósitos,

la presencia y los conflictos de los diversos actores sociales involucrados en el periodo de gobierno revisado.

La tarea de describir y comprender las acciones educativas considerando la participación del conjunto de actores en el ámbito estatal, así como los esfuerzos institucionales más recientes dentro del sector educativo apenas comienza. Una muestra preliminar de esta labor se propone en las siguientes páginas.

Capítulo I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La educación como fenómeno nacional

El centralismo administrativo del Gobierno federal

La discusión centralismo *versus* federalismo que ocupó buena parte de las pugnas ideológicas y militares del siglo XIX, terminó aparentemente al adoptarse el federalismo como forma de gobierno desde fines de ese siglo hasta la fecha. La Constitución de 1917, con fuerte influencia del liberalismo del siglo anterior, estableció como forma de gobierno la República federal y la división de poderes. De acuerdo con la noción ideal de esta, los órganos del estado se separan en tres poderes independientes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y la distribución de funciones del Estado se realiza entre cada uno de ellos. El supuesto es que las funciones legislativas serán realizadas por el poder legislativo, las judiciales, por el poder judicial y las funciones administrativas por el poder ejecutivo. Al examinar la situación del régimen político mexicano, se encuentra que esta distribución de poderes no se ve reflejada en la definición real de

las tareas del poder ejecutivo o en la división de poderes existente en la República, así como tampoco en la relación entre los órdenes de gobierno –federación, estados y municipios. En la práctica, la propuesta de división de poderes resultó, además de esquemática, muy limitada.

A su vez, el surgimiento de las instituciones políticas posrevolucionarias implicó el reconocimiento de múltiples fuerzas regionales que, enmarcadas en el caudillismo o en los cacicazgos, se vieron obligadas a pactar con la fuerza dominante que representaba el Gobierno federal y sus instituciones. De ahí que el Gobierno federal buscara mecanismos diversos para mantener bajo su control político y administrativo la mayor cantidad de población y el mayor territorio posibles.

Estos mecanismos condujeron a la adopción y fortalecimiento del centralismo, de tal manera que una de las características atribuidas al Gobierno federal mexicano creado a partir del nuevo régimen es, paradójicamente, el centralismo. De hecho, este se ha definido como "el estilo postrevolucionario de hacer la política y las políticas" (Aguilar, 1992b, p. 18) con un peso mayor que cualquiera de los niveles del Gobierno estatal y municipal, y sin que considere las propuestas derivadas de la competencia democrática ni las ideas que se debaten en la opinión pública.

La centralización se vio fortalecida con la presencia de dos elementos clave del sistema político mexicano, el presidente de la República y la conformación del partido político hegemónico. El federalismo, al conjugarse con otros elementos y operar en un sistema en donde el poder máximo y la autoridad absoluta era el presidente de la República, no podía subsistir como tal. En esta lógica, el presidente, además de las funciones reconocidas explícitamente a este orden de gobierno como son la defensa o las relaciones exteriores, debía tener injerencia en todas las acciones a lo largo del país. De ahí que el Gobierno federal –expresión institucional del ejecutivo– se haya dedicado a extender sus políticas y programas a lo largo del país, manifestados a través del establecimiento de sus estructuras,

tanto las centralizadas, las desconcentradas y las paraestatales, y de su normatividad en las diversas áreas geográficas donde se desarrolla su acción (Aguirre, 1979, pp. 102-104).

Esta expansión de las actividades gubernamentales permitió identificar a las autoridades federales como las creadoras exclusivas del proyecto nacional, sin que existiera mayor aportación de los estados o de unidades políticas como el municipio y las comunidades, que quedaron en una posición subordinada y de total dependencia a los mandatos del centro.

Para ello, el Gobierno federal generó mecanismos de control, de los cuales los más evidentes fueron:

1. El jurídico o normativo, a través de la incorporación a la federación de facultades que originalmente pertenecían a los Estados. Esta federalización de las atribuciones se dio en detrimento del poder y de las facultades de los gobiernos locales, puesto que se establecieron las normas para permitir la intervención de la federación en asuntos de competencia locales.
2. El económico, mediante el control de los recursos, puesto que el núcleo real del federalismo está en la distribución del dinero a las distintas entidades que la conforman. Dicho control se da en dos sentidos, en la concentración de los recursos, puesto que es el Gobierno federal quien recolecta la mayoría de los impuestos; y en su distribución, pues las proporciones y los criterios para hacerlo son determinados por él mismo (Carbonell, 2002, pp. 89-92).

La conformación del conjunto de unidades administrativas, que se extendió a los principales centros urbanos y rurales del país, adquirió los rasgos de una administración denominada, en forma peyorativa, burocrática, que ha servido de marco para caracterizar el funcionamiento de las diversas entidades públicas existentes, sean federales, estatales o municipales.

Weber había planteado, al hablar sobre los diferentes tipos de dominación que, en el caso de la dominación legal, el tipo más puro es el que se ejerce a través de un cuadro administrativo burocrático.

Dicho cuadro está compuesto de funcionarios con características como las siguientes: ser libres, entendido esto como el depender exclusivamente de los deberes objetivos de su cargo; contar con una jerarquía administrativa a la cual se accede con competencias fijadas rigurosamente; poseer un contrato, es decir, sobre la base de libre selección según sus calificaciones profesionales (el caso más racional es el de la selección por medio de pruebas o de diplomas), retribuidos con sueldos fijos y que ejercen el cargo como única o principal profesión; asimismo, tienen ante sí una *carrera* o *perspectiva* de ascensos y avances por años de ejercicio y servicios; trabajar con completa separación de los medios administrativos, y estar sometidos a una disciplina rigurosa y sujetos a vigilancia administrativa. Este tipo de burocracia es considerado como la médula de la administración de masas (Weber, 1984, pp, 175-180).

Tal tipo ideal de burocracia no es el representado en la administración pública mexicana. Aunque esta se reconoce como deudora de una racionalidad legal, su funcionamiento se asemeja al de una maquinaria rígida, altamente formalizada y de estructura vertical, donde las acciones se dictan de arriba hacia abajo. De acuerdo con Cabrero (1991), en el desempeño de la administración se pueden observar aspectos como:

a) La preeminencia de una visión jurídica o técnica, que identifica a la norma como la guía y razón de la acción. La legalidad se considera como soporte de la acción, pues le permite justificarla y definir sus alcances a partir del papel que jurídicamente se le asigna a esta.
b) La presencia de un aparato estatal omnipresente, a partir de la creencia de que el Estado está obligado a conducir todas las iniciativas de acción.
c) La noción de la administración como un sistema semiabierto, con la idea de que es una maquinaria que recibe demandas, las procesa y luego ofrece los servicios necesarios a la población para atender tales demandas.

d) Una estructura rígida, que tiende a ser piramidal y con una gran cantidad de niveles jerárquicos.
e) El centralismo como método, pues el verticalismo del aparato burocrático obstaculiza la participación en los procesos decisorios, lo cual genera una dinámica institucional donde el propósito principal es una permanente búsqueda de espacios de poder y de estrategias para el manejo de los recursos necesarios que permitan ampliar dichos espacios.
f) El administrador se caracteriza por su apego a la norma, la centralización de su espacio de decisión y la búsqueda de pertenencia al *grupo* que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. Esta última característica se vincula con un comportamiento apegado al grupo y no a la institución, donde se evitan las iniciativas con baja rentabilidad política y se emplean los recursos con propósitos clientelares (pp. 176-185).

Este tipo de administración permite el surgimiento y, al mismo tiempo, consolida una cultura burocrática, con peculiaridades como el culto a la autoridad y a la jerarquía; la idea de confidencialidad exagerada en nombre de la seguridad y de la razón de estado; la escasa atención al costo de la acción gubernamental, manifestada, por ejemplo, en el desperdicio de recursos, la duplicidad o la descoordinación de acciones, la sobrecarga de personal; la influencia de la negociación personal en la aplicación o cumplimiento de la norma; la desconfianza en las relaciones con los ciudadanos; el escaso sentido de cooperación entre organismos públicos y funcionarios individuales. Aun cuando la cultura burocrática no se presente como un fenómeno homogéneo o monolítico, es posible identificar algunos rasgos en el funcionamiento de la administración (Barrera, 2001, pp. 119-138).

De acuerdo con Fraga (1981), la centralización administrativa derivada de estas formas de actuar del aparato burocrático tuvo consecuencias negativas para la propia administración pública, para el país y para los particulares. En el caso de la administración pública, porque complicó la maquinaria y desarrolló una burocracia

absorbente que impidió la agilidad y la eficiencia de esta función. En el caso de la República mexicana, porque se concentraron las principales actividades económicas y culturales en la capital del país, lo que se vincula con una concentración de la población. Para los particulares, porque tenían que acudir a la capital y hacer largas esperas en las oficinas públicas.

Un primer indicio de la concentración de funciones se puede observar en la tendencia a crear una administración centralizada cada vez mayor, esto es, más secretarías de estado y departamentos administrativos. Por ejemplo, en 1917 existían ocho entidades de este tipo dependientes del poder ejecutivo; en 1937, ya había ocho secretarías y diez departamentos, hasta llegar en 1974 a diecisiete secretarías y un departamento. Tres años después se agregaría una secretaría más. El creciente peso del Gobierno federal permitió el incremento de su presencia a través de oficinas y delegaciones de las diversas dependencias. En el caso de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a fines de la década de los ochenta se habían contabilizado más de 40 direcciones generales y más de 300 direcciones.

La centralización educativa

Para entender el comportamiento del Gobierno federal sobre la educación, podemos apelar a dos formas de entender el Estado. La primera es equipararlo a un estado centralizado, el cual requiere, para el desarrollo de sus objetivos educativos, el establecimiento de un ministerio de educación, como máximo responsable del país; así como una organización administrativa que se articule en escalones territoriales (como regiones, departamentos o provincias), con unidades orgánicas del ministerio que son agentes del poder central y responsables de la ejecución de las decisiones, servicios de control, inspección o supervisión que garantizan el cumplimiento de las disposiciones emanadas del poder central.

Tal estructura permite que las decisiones sean tomadas desde el centro, sean ejecutadas por los órganos locales del estado, y sean supervisadas por agentes del poder central. En un Estado fuertemente centralizado se pueden identificar rasgos como: a) un Estado unitario; b) la existencia de una organización de poderes con poca flexibilidad; c) la falta de distribución territorial del poder político; y d) un poder de decisión ubicado en el gobierno central. Como puede verse, la descripción se acerca a varias características de nuestro Estado federal (De Puelles, 1993). La segunda se refiere a la noción de federalismo centralizado, donde –de acuerdo con la definición de López Aranguren (1999)– los poderes estatales y locales dependen totalmente de las decisiones tomadas por el poder central, y los estados y poderes locales son convertidos en un instrumento administrativo del poder federal.

En cualquiera de los dos casos, la descripción parece muy apegada a la manera en que funcionó la SEP federal, hasta fechas recientes; así como la relación que estableció con las secretarías estatales. Estas relaciones conformaron, como veremos enseguida, un proceso de centralización educativa que en un momento dado favoreció el crecimiento del sistema hasta niveles incontrolables.

El llamado proceso de federalización iniciado con la creación de la SEP en 1921, implicó extender la presencia y la participación del gobierno federal en las entidades federativas. Dicha presencia se planteó como una política de centralización durante los gobiernos del Maximato (1928-1934), cuando se emplearon diversos mecanismos para ampliar la presencia del Gobierno federal, entre los cuales estuvo la absorción de los sistemas estatales de educación por parte de la federación; tal fue el caso de Chihuahua, Zacatecas y varias entidades más. Otro fue el de buscar el control federal de escuelas que por sus características tenían presencia nacional, como fue el caso de las escuelas "Artículo 123" y las escuelas "de circuito" (Loyo, 1999). Esta realidad contrasta con el planteamiento de Bassols, quien como secretario del ramo había proyectado en 1932 la necesidad de

un equilibrio regional en los gastos educativos y la desaparición del centralismo educativo.

Como efectos de la centralización educativa se han planteado numerosos problemas. Álvarez (1992), por ejemplo, señala:

> la multiplicación de líneas de autoridad entre funcionarios federales, estatales y locales; la existencia de gran cantidad de funcionarios federales sin coordinación entre sí, ni con sus correspondientes en los estados; la duplicidad de esfuerzos, la confusión de mandos y la aparición de conflictos intergremiales; desequilibrios regionales en la distribución de las oportunidades educativas; estructuras obsoletas que actúan con lentitud, burocratismo e ineficiencia; escaso margen de acción en la elaboración de planes y programas de estudios para incluir contenidos relacionados con aspectos regionales y locales; y falta de sensibilidad del gobierno federal a las prioridades estatales y municipales. (pp. 162-165).

En síntesis, el crecimiento del aparato administrativo y la centralización con la que se organizó para actuar, si bien en un principio fueron un factor de crecimiento benéfico para la prestación del servicio educativo, a largo plazo limitaron su capacidad de gestión, que se vio disminuida debido a la estructura jerarquizada y al volumen del personal necesario para administrar el propio sistema.

A las funciones de administración controladas por el Gobierno federal se agregaron las pedagógicas, puesto que los proyectos que atraían los recursos y tenían las estructuras para ponerlos en marcha eran los de la SEP federal. En ese sentido, las entidades federativas no necesitaron, durante muchos años, elaborar proyectos específicos para atender necesidades estatales, ya que simplemente operaban lo que era enviado desde las oficinas centrales; tampoco se requirió del establecimiento de cuerpos técnicos especializados ni de la formulación de proyectos estatales. Tal situación tendría repercusiones cuando se iniciaron los primeros intentos de descentralización en la década de los ochenta.

Los estudios estatales

Una de las posibilidades de acercamiento a la educación como un proceso social específico, dentro de un contexto nacional, es mediante un estudio estatal. Esto, a partir de considerar las ventajas que ofrece una visión que pretende encontrar factores dinámicos en las situaciones regionales, además de tomar en cuenta que los proyectos nacionales tienen una adecuación específica, lo cual les permite adquirir enfoques diversos en su puesta en práctica.

La propuesta de realizar estudios regionales implica, para el caso de Puebla, reconocer un cúmulo de diversidades a las cuales se adapta el estado. Desde las naturales, determinadas por las características geográficas, hasta las culturales, donde la presencia de grupos indígenas se mantiene y los conflictos ideológicos, presentes entre pobladores de las distintas regiones desde el siglo XIX, parecen subsistir.

Aun cuando el origen del estudio de las regiones se pudo ubicar en la geografía, empleando la noción de regiones naturales, el enfoque de lo regional aparece como línea de trabajo en los estudios antropológicos, desde principios de siglo (De la Peña, 1981); en años recientes el análisis de la realidad regional fue una de las maneras de estudiar fenómenos locales que tuvo gran difusión.

Los estudios regionales introdujeron, además, elementos novedosos que han puesto en duda, o por lo menos han matizado muchas de las conclusiones obtenidas en la investigación *nacional*. Asimismo, las dimensiones utilizadas para el estudio de lo regional han permitido el empleo de conceptos y formas de análisis más profundos, de manera que muchos mecanismos que solamente se mencionaban para el ámbito nacional pueden aparecer con mayor claridad en su funcionamiento.

Por otro lado, dentro de la economía, las propuestas de desarrollo regional y algunas teorías sobre este propiciaron un aporte más cuantitativo en el campo de lo empírico para entender la región, cuestión a la cual los antropólogos no siempre conceden suficiente importancia.

Otras disciplinas académicas que han hecho uso de lo regional, como son la historia y la sociología, también tienen criterios contrastantes. En el caso de la primera, las maneras de entender e identificar las regiones a estudiar no ofrecen grandes discusiones teóricas y más bien se dedican a establecer descripciones y análisis de fenómenos locales, cuyas dimensiones pueden abarcar ámbitos regionales, que permiten un mayor nivel de comprensión de los mismos.

La propuesta de la microhistoria en México representó también un aporte al interés por los fenómenos locales, aun cuando los posibles objetos a estudiar no necesariamente se remitan a componentes regionales. Se hace referencia a la propuesta de Luis González (1972), historiador mexicano, quien desde fines de los años sesenta revaloró la importancia del quehacer histórico enfocado a lo local.

Diferente es el planteamiento de la microhistoria italiana, por ejemplo, en el caso de Levi (citado en Marín, 2000), quien considera *una locura total* igualar la microhistoria con la historia local. Para la versión mexicana, el efecto principal parece haber dado fortaleza a los estudios regionales en el ámbito de la historia, pues en diversas instituciones iniciaron desde los años ochenta programas de investigación y formación académica en estos temas. Los sociólogos, por su parte, buscan darle un nivel de complejidad a la definición de la región, pero no siempre el estudio de los procesos sociales puede identificar los matices regionales esperados.

Por otro lado, muchos de los estudios realizados han dirigido la atención a las cuestiones políticas, de manera que se habla de élites locales; de caciques, caudillos y camarillas regionales; de tensiones intraélites, de mecanismos clientelares, de personal político, de estrategias de cooptación, etcétera. Si consideramos que las acciones locales pueden entenderse ligadas al conjunto de la actividad política dentro de un estado, estas dimensiones y mecanismos que permiten una descripción y explicación más detallada de los fenómenos en el nivel local, no siempre se amplían para estudiar sus posibles repercusiones en lo estatal.

Debe señalarse que los procesos sociales considerados dentro del ámbito de una entidad federativa son todavía despreciados como objetos de análisis, por lo que es difícil encontrar estudios de la política educativa. Este tema parece poco atractivo, de manera que los escasos trabajos que se conocen tienen como eje básico algún rasgo que le da importancia al personaje en el ámbito nacional.

En este sentido, encontramos varios tipos de trabajos, el primero, donde la característica que une a los gobernadores estudiados es la de ser figuras *radicales* del periodo revolucionario, con un interés marcado por la personalidad y las ideas políticas del gobernador estudiado. De hecho, el análisis de la política educativa es solamente parte de la revisión del actuar general del gobernante. En ese caso se encuentran los trabajos sobre los gobernadores Tomás Garrido, de Tabasco (Martínez Assad, 1979); Salvador Alvarado, de Yucatán (Paoli, 1984) y Adalberto Tejeda en Veracruz (Falcón y García, 1986).

El segundo tipo es aquel cuyo rasgo a estudiar está centrado en la crisis política que conduce a la caída del gobernador. Un tercer tipo es aquel que identifica al gobernador como figura principal de un poder regional que llega a extenderse antes y después de su periodo como gobernante, tal es el caso de los estudios sobre Gonzalo N. Santos en San Luis Potosí (Márquez, 1988) y Maximino Ávila Camacho en Puebla (Valencia, 1996; Pansters, 1998).

Por otra parte, fuera de la información más común, derivada de columnas periodísticas, o de la idea de algunos autores estadounidenses respecto a la nominación del gobernador, que la hace depender del presidente de la República y de la consulta con su círculo íntimo y con los representantes estatales de los sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha habido hasta años recientes poco interés en ellos como elaboradores y realizadores de políticas en sus estados. Tal descripción fue planteada antes de que existieran gobernadores pertenecientes a partidos políticos diferentes del PRI (Hansen, 1971). El poco interés sobre el tema de los gobernadores se mencionó desde mediados de la década de los noventa (Díaz Cayeros, 1995; Alvarado, 1996); no obstante, obliga a su modificación

en la actualidad, pues la elección de gobernadores de los partidos de oposición requiere caracterizar de una forma diversa lo que era un comportamiento típico y estudiar sus consecuencias en el conjunto de la actividad gubernamental y en la política local, así como en la recomposición que puede darse en las élites estatales. El análisis de estas novedades en el terreno estatal se inicia con el trabajo de Aziz Nassif (1996) sobre el gobierno de Francisco Barrio en Chihuahua, donde se hace un recuento de un gobierno estatal de oposición y sus líneas de acción –incluyendo la educativa– así como los logros y conflictos generados por las mismas.

Lo estatal *versus* lo nacional

Aun con un interés centrado en lo estatal, es evidente que las políticas nacionales constituyen un referente indispensable en cualquier estudio. En nuestro caso, la revisión del actuar gubernamental en el terreno educativo obliga a pensar en la tarea unificadora propuesta a la educación básica, que es un elemento clave en el crecimiento del propio sistema educativo.

La tarea de homogeneizar a la población del país, mediante la educación, es una referencia frecuente en el discurso y el actuar del gobierno federal, desde fines del siglo XX. En dicha tarea se ha buscado avanzar a lo largo de varias décadas en diversos aspectos, desde el tipo de formación que se espera reciban los estudiantes hasta cuestiones más superficiales, como el diseño y color de los uniformes escolares. En el primer aspecto, a la obligatoriedad de los planes y programas de estudio le siguieron otros elementos como los libros de texto mediante la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, y los edificios escolares a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. En el segundo, los alumnos de las secundarias federales –a pesar de su diversidad– se identificaban en todo el país por emplear el mismo uniforme.

Por otro lado, una de las maneras de estudiar y de explicar la actividad de los gobernadores tenía que ver con sus relaciones en dos niveles: el federal, que por lo común permitía obtener beneficios para la entidad a partir de los buenos contactos con este nivel; y el local, al que con frecuencia se le consideraba poco accesible, puesto que existiría una tradición en la cual el ejecutivo es nombrado más por su cercanía al presidente de la República que por sus apoyos en el estado. En ese sentido, el Gobierno estatal lograría legitimarse a partir de las acciones realizadas en beneficio de los grupos locales.

Por lo mismo, si la fuerza del gobernador es ajena a los grupos políticos locales, pareciera que los proyectos, el personal político y las acciones reales efectuadas responderían a una lógica más relacionada con los intereses y conflictos locales que con las propuestas del ejecutivo estatal. Hablar de la educación como fenómeno estatal implica reconocer que:

1. Buena parte de la estructura del sistema educativo estatal se construyó con la presencia de lo nacional, pues la SEP federal nunca descuidó su proyecto unificador. De esta manera, los objetivos, los contenidos, los materiales, los métodos de enseñanza y la formación de los profesores de este nivel fueron considerados aspectos cuyo control debía mantenerse en manos de la federación.
2. La acción unificadora no puede aplicarse de manera homogénea en el país, puesto que la formación de los profesores, las cualidades de las culturas locales y los mecanismos de participación política y social le proporcionan un sentido diferente a las perspectivas de vinculación del docente con la comunidad , la política local y el ejercicio de su tarea educativa. Esta acción adquiere diversos matices y, por lo tanto, maneras discrepantes de educar, aun cuando no se separen en lo esencial de los propósitos nacionales.
3. Las maneras de dar sentido a lo nacional pasan por las estructuras estatales y locales que conforman instituciones cuyo

desempeño es muestra de la manera en la cual cristalizan los proyectos educativos nacionales, así como las propuestas locales. En razón de ello, es necesario referirse siempre que sea posible a la presencia de las diferentes instituciones y los agentes involucrados en la actividad educativa del estado, lo cual debe ser uno de los aspectos principales en la descripción y análisis del fenómeno educativo.

Capítulo 2

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La definición de la política educativa

De seguir el sentido común, al estudiar la acción del Estado en el campo educativo uno esperaría encontrar una serie de nociones más o menos claras acerca de lo que se entiende por las políticas educativas; de hecho, sería el concepto más analizado el que orientaría los estudios, permitiría identificar los elementos que las conforman y facilitaría su evaluación. Sin embargo, los diferentes estudios que hemos revisado pocas veces lo señalan y mucho menos se discute si el concepto integra, desde alguna perspectiva específica, algún conjunto de factores básicos para su análisis. De ahí que esbocemos una serie de elementos para conformar nuestro objeto de estudio.

Si entendemos la política, en términos amplios, como el conjunto de las decisiones tomadas por medios públicos (Deutsch, 1998, p. 15), haciendo énfasis en su carácter sectorial, puede considerarse a la política educativa como la toma de decisiones por medios públicos en el sector específico de la educación. Esta definición inicial es el referente para revisar algunas de las propuestas que, de manera explícita, están presentes en estudios hechos sobre el tema, algunos de ellos con varias décadas de antigüedad. En principio, haremos

referencia a un texto muy esclarecedor, pero, al parecer, poco empleado en la investigación.

Un ejemplo es el trabajo de Gallo Martínez, quien a partir de la idea de que la acción del Estado es la que hace la política, define la política educativa como "el conjunto de disposiciones gubernamentales que, con base en la legislación en vigor, forman una doctrina coherente y utilizan determinados instrumentos administrativos para alcanzar los objetivos fijados al Estado en materia de educación" (1966, pp. 11-12). Las nociones del autor pasaron desapercibidas durante mucho tiempo, hasta que en los ochenta se retomaron algunos planteamientos similares. El planteamiento del autor contempla ya los elementos clave que normalmente se analizan, como:

i) la doctrina;

ii) la legislación; y

iii) las instituciones creadas para lograr los objetivos.

Además, señala otro nivel de las políticas al mencionar que una política educativa verdadera debe abocarse a resolver las dificultades por las que atraviesa el servicio educativo; incluyendo los planes y programas, los maestros, los alumnos, los edificios, la presencia de las diferentes instituciones y la obtención y destino de los recursos.

De manera similar, Charlot (1994) plantea dos tipos de proyecto dentro de las políticas educativas, un *proyecto intención* que contiene los valores filosóficos o políticos, y un *proyecto programático*, que hace operativos los valores políticos presentes.

Hay entonces dos niveles de estudio de las políticas educativas, uno de carácter general, referido a los planteamientos que orientan la acción del Estado y otro, más específico, centrado en el sistema educativo y sus diversos componentes. Visto así, el estudio de la política educativa tendría una amplia variedad de líneas de trabajo.

Por su parte, Latapí propone que la política educativa es "el conjunto de acciones del Estado que tienen por objeto el sistema educativo" (1980, pp. 45-48). De tal idea general se desprende un conjunto de niveles con contenidos diversos que conforman los

ámbitos de la política educativa. Estos son: 1) el plano filosófico e ideológico como parte de un proyecto de sociedad; 2) el social como diseño de ingeniería social; 3) el organizativo-administrativo relacionado con el funcionamiento del sistema; 4) el pedagógico concentrado en el proceso de enseñanza-aprendizaje; y 5) el de la negociación de intereses, es decir, el campo de las presiones, demandas y apoyos de los grupos sociales.

Además, establece una serie de restricciones presentes en la operación real de la política. Algunas de ellas son: el proyecto político del estado, los grupos de presión, la disponibilidad de recursos, las urgencias inmediatas, la eficiencia de los intermediarios y las coyunturas, aspectos todos que intervienen en la toma de decisiones y su ejecución en los diversos planos de la política educativa.

Este enfoque desglosa lo que aparecía solamente como dos niveles del concepto, de manera que permite identificar áreas específicas de investigación, tanto en términos de los niveles definidos como de las restricciones mencionadas. Además, establece la presencia de factores intervinientes, lo que posibilita una diversidad de análisis en los diferentes aspectos que la componen, más allá de la mera enunciación de los fines educativos y las acciones del Estado.

En otro contexto, estas propuestas no son novedosas pues, de acuerdo con Archer (1983, pp. 1-2), si se plantea que un sistema educativo tiene ciertas características específicas, estas se deben al tipo de metas perseguidas por aquellos que lo controlan. Esto conduce a la necesidad de identificar aspectos como los grupos de control, las bases y los procesos que lo establecen, los métodos y los canales a través de los cuales se ejerce, la amplitud de este, las reacciones de los otros a este control, así como sus consecuencias educativas. Es necesario plantear que tal control está limitado por algunos factores que intervienen, pues los sistemas educativos surgen y se desarrollan dentro de culturas y estructuras sociales complejas.

El enfoque tradicional mencionado concuerda con lo que Gimeno (1998, pp. 258-259) llama el modelo clásico de política educativa. En este, el Estado, que cuenta con una legitimación determinada,

organiza los servicios educativos, diseña las instituciones y el funcionamiento del aparato escolar y proporciona los recursos para ponerlo en operación.

Estos planteamientos, aunque presentes en la discusión, no siempre han contado con fortuna, de manera que muchos de los trabajos realizados han insistido en la política del gobierno federal como la única existente. Sin embargo, hay estudios que obligan a matizar tales afirmaciones, al encontrar variantes en las concepciones y aplicaciones de la política del gobierno federal en los estados. Uno de los primeros estudios que abordó este tema fue el de David L. Raby (1974), donde se revisa la actuación de los profesores en ámbitos estatales. Análisis más recientes sobre la aplicación específica de la política educativa federal se encuentran en Quintanilla y Vaughan (1997).

En síntesis, si bien la política educativa tiene como referente esencial la acción gubernamental, no es esta lo único digno de estudiarse, pues al interior de la actividad educativa suelen estar presentes otros participantes como grupos de interés, instituciones y normas legales, así como rituales y prácticas que consolidan visiones del mundo y permiten la adecuación de las propuestas educativas y de las reformas que se buscan llevar a cabo, sean federales o estatales. Varios de estos elementos enunciados por Latapí forman parte del análisis de la política educativa y, al mismo tiempo que ayudan a entender su complejidad, permiten reconocer sus posibilidades de aplicación.

Una variable de gran importancia en el estudio de la política educativa es la del tiempo, pues es frecuente identificar –por lo menos para el periodo revisado en este trabajo– la presencia de objetivos, prioridades y acciones que se modifican cada vez que surge una nueva administración. Para el caso de las políticas de los gobiernos estatales es sencillo detectar estas variaciones derivadas de los cambios de titular del poder ejecutivo.

Asimismo, se plantea que las reformas educativas son casos o expresiones particulares propias de las políticas educativas. Este es un campo que se ha desarrollado más ampliamente en los estudios recientes. De hecho, las grandes líneas de trabajo de los organismos

internacionales y de los bancos interesados en financiar mejoras en los sistemas educativos se relacionan con el apoyo a proyectos específicos de reforma. En concordancia con estos puntos de vista, desde principios de los años noventa los propios ministros de educación de América Latina han planteado como líneas de transformación: el diseño de políticas educativas de largo plazo, es decir de Estado; la incorporación de nuevos actores y recursos; la articulación de la educación con las demandas económicas, políticas y sociales, y la puesta en marcha de procesos de descentralización que otorguen más autonomía a los centros e instituciones para obligar a una responsabilidad mayor por los resultados de la educación (Rivero, 2000).

Es importante mencionar que también han existido visiones negativas respecto de este ámbito de estudio. Un ejemplo interesante en México es el de Larroyo, quien, desde un enfoque normativo, considera que el Estado establece disposiciones y normas para regular la vida educativa. A ese "conjunto de preceptos, gracias a los cuales se establece una base jurídica, de derecho, para orientar y dirigir las tareas de la educación" (Larroyo, 1982, p. 37) es a lo que llama política educativa. Sin embargo, considera que hay una distancia entre esta y el hecho pedagógico, pues muchas veces la política se queda solamente en proyectos.

Tales afirmaciones implican un evidente retroceso, no solo por la manera de entender la política educativa, restringida a lo normativo, sino también en la posibilidad de estudiarla; puesto que el planteamiento de que la política educativa solamente se propone, pero no es aplicada, es suponer su existencia exclusiva en lo normativo y, por tanto, sin gran impacto en la vida social.

Un elemento que tiene gran fuerza en la definición implícita de la política educativa es el tamaño del sistema educativo mexicano pues, conforme crece y se hace más complejo, la cantidad de acciones que involucra conduce a generalizar respecto de aquellas consideradas como parte de la política educativa sin diferenciar las que son meras actividades de operación del sistema.

Como fenómeno de alcance nacional, la construcción del sistema educativo mexicano ha reunido esfuerzos de diversos tipos a lo largo de varias décadas, logrando, mediante la creación de escuelas, una presencia efectiva en todo el país. La magnitud de los resultados derivados de la actividad efectuada desde el ámbito federal ha favorecido la imagen de una política global que se aplica, sin más, en los diversos espacios del territorio nacional. En ese sentido, la política educativa apareció siempre como una actividad exclusiva del Gobierno federal. Los actores, instituciones, proyectos y actividades que intervienen y también forman parte de dicha política apenas se mencionan y, en consecuencia, los estudios hechos tenían como objeto de análisis exclusivo a la actividad gubernamental.

El énfasis en dicha actividad se debe a varias razones. La más elemental es, tal vez, la visión cuantitativa que la propia acción gubernamental ha acentuado, desde los inicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como institución encargada de las estructuras y acciones educativas nacionales. Por otro lado, el interés puesto en las actividades realizadas por las instituciones públicas tiene que ver con una presencia de gran magnitud dentro de lo educativo y con el papel regulador que legalmente les corresponde a tales instituciones.

Asimismo, la vehemencia con la que se insiste en la acción estatal lleva también a suponer que esta se constituye, a través de la actividad de un bloque monolítico, en un grupo totalmente cohesionado y presente en todos los niveles del sistema, que se desarrolla buscando el logro de unas metas afines al grupo, y tiene como resultado el beneficio exclusivo para quienes dominan la acción gubernamental.

Otra de las razones parece ser de tipo ideológico. A partir de la consideración de que la escuela pública era parte del legado de la revolución mexicana, los estudios sobre el tema debían difundir sus logros más importantes. De hecho, estudios como el de Monroy (1975) hacen referencia exclusiva a la acción gubernamental, de conformidad con los planteamientos de su época. Aunque comparten

esta visión, los estudios iniciales sobre la política educativa mexicana identifican las tareas del Estado como el punto de partida, pero no en una visión estrictamente normativa.

Los actores y las políticas

El enfoque monolítico que imperó hasta fines de los años ochenta en el análisis de la actividad gubernamental empezó a mostrar limitaciones debido al desarrollo de la vertiente de los estudios regionales y locales. Esto ha documentado aspectos que muestran diferencias respecto de lo ocurrido en los niveles nacionales.

En el caso de los estudios sobre política educativa en el ámbito estatal, se requiere del reconocimiento de diversos espacios de acción entrelazados, donde participan agentes y grupos políticos diferentes, que no siempre comparten objetivos y que entran en competencia en un territorio y con unos recursos específicos.

Recién en la década de los noventa se comenzó a dar mayor importancia a los llamados actores sociales en lo educativo, al retomar la idea de la educación como una arena política. Es decir, al considerar que las áreas de actividad gubernamental "constituyen arenas reales de poder". Asimismo, el hecho de que cada arena tiende a desarrollar una estructura política, un proceso político, unas élites y unas relaciones de grupo propias. La noción de arena política es usada por Theodore J. Lowi (Aguilar, 1996, p. 101). Un ejemplo del interés en los actores es el de Torres Septién (1997) sobre la educación privada y la iglesia. Otro ejemplo es la revisión de la actuación del SNTE, la iglesia y los empresarios como actores dentro de la política educativa (Loyo, 1997).

Para analizar el comportamiento de los actores, retomamos algunas ideas básicas que ha planteado Touraine (1995, pp. 29-30). En primer lugar, una separación de la realidad social en diferentes niveles; a partir de ahí, una forma de relación entre los actores y, asimismo, la posibilidad de estudiarlos en concreto, a diferencia de,

por ejemplo, los análisis de clase donde los actores están definidos de antemano.

De acuerdo con esto, la realidad social puede diferenciarse para su estudio en tres niveles: el nivel de la organización social, el de las instituciones (político o de la formación de las decisiones) y el de la historicidad. En cada uno de ellos se puede identificar un tipo de relaciones y unos actores específicos. En el primer caso, las relaciones entre los actores están basadas en la participación común en normas y en un orden, lo cual permite la reciprocidad de las conductas y la diversidad de los niveles de participación. En el segundo, se plantean relaciones de concurrencia de los actores para la toma de decisiones que determinan las normas y las expectativas legítimas. El tercer nivel implica el conflicto en las relaciones entre actores, en una lucha por la gestión de la historicidad, de las orientaciones sociales y culturales del sistema de acción histórica.

De la misma forma, el tipo de actores mencionados crece en complejidad si pasamos del primer nivel al tercero. En este último caso, los actores son actores históricos, no concretos, ni observables de forma directa; mientras que, en los otros dos niveles, los actores pueden concretarse a partir del análisis de las relaciones en que se involucran. En el nivel institucional, los actores son denominados "fuerzas políticas" y se entienden como "la expresión política de los grupos de interés" (Touraine, 1995, p. 151). La presencia de *actores*, es decir, de participantes colectivos en aspectos diferentes de la política educativa y la posibilidad de identificarlos en ámbitos de actuación específicos es esencial en este trabajo y lleva a tomar en cuenta su actividad, además de la acción gubernamental. Para este trabajo, se consideran los dos primeros niveles que menciona el autor.

La educación como política pública

Además de las nociones de política educativa, se recuperan algunos elementos del estudio de políticas públicas, que permitan enriquecer

el marco de análisis puesto que dan la posibilidad de desglosar elementos implícitos en las definiciones señaladas y ampliar sus contenidos, lo cual coadyuva a su empleo en términos más operativos.

Se retoma en primer lugar la idea de la política pública como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico específico. Este programa contiene como características esenciales: un contenido, que se refleja en la búsqueda de resultados o productos generados por la movilización de recursos; un programa, entendido como el marco general en el que se insertan los actos y actividades concretas, el cual no está necesariamente explícito; una orientación normativa, portadora de valores y con objetivos específicos a cumplir; un factor de coerción, identificado en la legitimación legal del actor gubernamental para realizar la política; y una competencia social, es decir, manifestada por la afectación al público mediante actos y disposiciones gubernamentales (Meny y Thoenig, 1992, pp. 89-91). Una aplicación de esta definición para la educación se puede ver en Pedró y Puig (1998). También se incorpora la noción de condiciones de elección, o de restricciones que, de acuerdo con Anderson (1974), son: 1) la capacidad para movilizar recursos; 2) las características del sistema político que intervienen en las decisiones y limitan la acción pública; 3) las limitaciones del proceso político para proporcionar información para la toma de decisiones; 4) la competencia de las instituciones administrativas del gobierno para poner en marcha las decisiones políticas; y 5) la manera en la cual la estrategia de desarrollo adoptada disminuye el número de cursos de acción convenientes.

Estas condiciones de elección requieren de un enfoque diferente al tradicional, pues ya no es solamente la voluntad del gobernante la que dará información sobre las características de la política seguida, como podría pensarse en principio, sino que se establece un espacio de actuación con un cierto tipo de restricciones, que obligan a la identificación de las mismas.

Asimismo, se considera el planteamiento de Hirschman (1984), en el sentido de hacer distinciones entre las políticas. Así, hay que

tomar en cuenta si las políticas educativas atienden a los problemas apremiantes o a los escogidos. La diferencia en el actuar en relación con unos u otros dará idea de la actividad de los grupos de presión, así como de la autonomía de los gobernantes para elaborar su agenda de atención. Tal distinción hace pensar en un Estado que de manera racional diseña sus estrategias de atención o en uno *taponador*, o sea, un estado que únicamente enfrenta las diversas emergencias, tal como si estuviese tapando agujeros.

Hay que distinguir también, como señala Hirschman, entre los problemas privilegiados y los descuidados, es decir, entre problemas cuyos demandantes tienen acceso adecuado a los gobernantes o no. Si se atenderán directamente para mantener la estabilidad y la propia supervivencia política o si serán atendidos de manera tentativa, pasajera o negligente. De igual manera, la cuestión de la motivación y el entendimiento de los problemas, esto es, si existe la posibilidad de definir una secuencia racional, primero el entendimiento de un problema para generar la motivación de una política para resolverlo o si se sigue la tradición de importar soluciones sin un entendimiento adecuado de los problemas.

Para la presentación de las políticas, se hace uso de la propuesta de Downs sobre el "ciclo de la atención a los problemas" (Aguilar, 1996, pp. 141-159). Este autor, al referirse a la política estadounidense sobre la ecología, sugiere cinco fases de un ciclo que se repite: 1) la etapa previa, en la cual el problema existe pero no se le presta atención pública; 2) la etapa del "descubrimiento alarmado y el entusiasmo eufórico", donde de antemano se considera que el problema se puede solucionar radicalmente, siempre y cuando se le dediquen esfuerzos suficientes; 3) la fase de percepción de los costos, donde se identifica la solución al problema como onerosa y opuesta a los intereses de grupos con influencia; 4) el resultado, donde se observa una declinación gradual del interés público, apoyada por la aparición de otro problema que pasa a ocupar el primer plano; y 5) la etapa posterior, donde se pierde la atención pública aunque las entidades establecidas para resolver el problema siguen funcionando y hasta

pueden realizar ciertos progresos en la atención al mismo. Aunque formulado para los problemas de la ecología, este ciclo refleja, como se verá posteriormente, la actividad de los gobiernos en el terreno de la educación.

Estos enfoques, centrados en las políticas públicas como efecto de la acción gubernamental, sostienen a primera vista una visión diferente a la empleada en nuestro país, donde se ha difundido una visión más participativa –y en tal sentido, más ideal– de estas. Al plantearse que gobernar mediante políticas públicas supone, entre otras características, la elaboración de políticas compatibles con el marco constitucional y sustentadas en la participación intelectual y práctica de los ciudadanos; además de no introducir un trato desigual inmerecido entre ellos. Debe señalarse que aun cuando incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, finalmente lo que se formula son decisiones de gobierno (Aguilar, 1992b, pp. 33-35).

El orden discursivo en la política educativa

En el trabajo de revisión de las políticas educativas es necesario evidenciar otro aspecto básico para la conformación de las propuestas en este campo. Este aspecto es el hecho de que junto a las decisiones tomadas siempre aparece un elemento discursivo que busca fortalecer a estas, y en ocasiones, suplirlas. Es decir, tales decisiones, junto con las acciones emprendidas en el campo de lo educativo, se conjugan en un discurso que busca aglutinarlas, darles sentido y dirección a los procesos puestos en marcha. Tal vez sea en este aspecto donde se observa una mayor vinculación de la acción y los argumentos discursivos, no solamente en los políticos y funcionarios, sino en los investigadores e interesados en la temática.

En el ámbito del Gobierno federal, los contenidos y los elementos que conforman el discurso educativo representan una forma de legitimación de la política desarrollada, la cual encuentra sus fuentes

en la Revolución mexicana y, como consecuencia, en el artículo 3.º Constitucional, presentado como uno de sus frutos máximos. Estos ingredientes son siempre la base de los discursos oficiales y se convierten, a la vez, en sus propios límites. Al definir la acción educativa gubernamental como legado de la revolución, se reconocen como objetivo principal la lucha por legitimar a esta y conformar una conciencia nacionalista en los educandos.

El propósito de emplear la educación pública como instrumento para darle cuerpo a esa conciencia implica una educación uniforme, la cual ha estado presente desde la discusión del Congreso Constituyente de 1917 y, al mismo tiempo, ha sido fuente de conflictos diversos a lo largo del siglo XX, aunque en el discurso adquirió niveles extremos en la década de los treinta, con la intervención de dos políticos importantes de ese tiempo, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas. Este último, como gobernador del estado de Michoacán, había planteado la obligación del estado de establecer la escuela única. Calles, por su parte, es muy conocido por su *grito de Guadalajara*, donde sostuvo la necesidad de apoderarse de las conciencias de niños y jóvenes para formar la nueva alma nacional.

Uno de los encargados de la reforma legal para la educación socialista, Alberto Bremauntz, plantea con transparencia el punto de vinculación del Gobierno con su política educativa, al indicar que "Cada sector político que llega al poder, en cualquier nación, y como representante de su pueblo, tiene derecho absoluto de controlar la educación pública y orientar a la juventud, de acuerdo con sus tendencias ideológicas" (Bremauntz, 1959, p. 107).

Por lo tanto, si el gobierno proviene de la revolución, debe establecerse "la orientación de la escuela mexicana con base en los fines y postulados de la Revolución Mexicana (que, para nosotros tuvieron y tienen una franca tendencia socialista)" (Bremauntz, 1959, p. 109).

Además del radicalismo de los planteamientos, la parte importante de las propuestas es la de consolidar un solo tipo de educación, la impartida por el Estado. Todavía a principios de los años ochenta, esta misma posición se encuentra en Gómez Navas, quien escribe

que "el contenido educativo y su organización deben coincidir con los propósitos de la Revolución" (Gómez Navas, 1982, p. 117).

Si bien el contenido del discurso se ha suavizado a través de los años, todavía en la década de los ochenta no abandona las pretensiones de una escuela única, orientada por el estado, que busca fortalecer los valores derivados del sistema político posrevolucionario.

La presencia robustecida de ese discurso permite, de manera casi obligada, su aparición en todos los espacios del sector educativo. En ese marco, los discursos educativos generados en el nivel estatal reproducen de manera constante los ejes temáticos, los argumentos y aún los adjetivos con los cuales se refiere el Gobierno federal a dicho campo. La dificultad para el establecimiento de objetivos y la precisión de metas propias conduce, en los hechos, a la repetición del discurso *federal*, sin mencionar su origen, y evita las posibilidades de construir un discurso *estatal*.

Aun cuando parece que el discurso es monolítico, se encuentran en él diversos contenidos que cumplen funciones variadas. De acuerdo con Landowski (citado en Giménez, 1981, p. 47), el discurso político oscila entre dos polos, que no pueden disociarse totalmente; el primero, que denomina polo teorizante, cuyos enunciados le dan mayor importancia al componente axiológico del discurso, pues presenta los grandes valores considerados necesarios para la organización social. El segundo polo del discurso se ubica en enunciados que hacen hincapié en las cuestiones estratégicas, al designar a los actores y las tareas requeridas para lograr los objetivos.

En el caso que nos ocupa, las oscilaciones se muestran de manera clara, pues al revisar el discurso, se encuentran regularmente dos tipos de contenido. El primero incluye las definiciones y enunciados generales acerca de la educación y su valor para la sociedad, al mismo tiempo que establece las directrices y las metas amplias que se esperan lograr. Un segundo tipo es el que proporciona los objetivos concretos, las acciones específicas y los actores.

Más aún, encontramos que los dos extremos del discurso son manejados de manera diferenciada, de acuerdo con el nivel de autoridad

conferido. El extremo teorizante es el más frecuentemente usado por el gobernador, autoridad máxima en el estado, y conforme se desciende en la jerarquía se utiliza más un discurso cercano al polo estratégico. Este tipo de discurso se encuentra, principalmente, en afirmaciones efectuadas por el secretario de educación, los subsecretarios y funcionarios menores.

Los estudios sobre política educativa estatal

Como área de estudio, la política educativa ha interesado a lo largo de las dos últimas décadas más bien como un objeto de estudio histórico. Esto se puede apreciar en la variedad de investigaciones locales que se han realizado en diferentes estados, sobre el siglo XIX. Ejemplos de ello son los trabajos sobre Veracruz (Velasco, 1988), el Estado de México (Jarquin, 1991), Guanajuato (Tapia, 1990) y Chihuahua (Arredondo, 1998).

Sobre periodos más recientes, se encuentran los estudios elaborados acerca de la educación socialista como política y las vicisitudes de su implantación en diferentes regiones del país (Camacho, 1991; Quintanilla y Vaughan, 1997). Finalmente, el conjunto de estudios efectuados sobre la política de la educación en el Estado de México, que abarca principalmente el siglo XX (Civera, 1988; Martínez, 1990; Moreno y Becerril, 1988). Un caso aparte es el trabajo de Reyes García (1993), quien revisa la realidad educativa de Michoacán a principios de la década de los veinte, pero considerando la perspectiva de los participantes directos, más que los proyectos y las instituciones mismas.

Por otra parte, desde la perspectiva de las entidades federativas, todavía se pueden encontrar textos que describen las propuestas de política y las acciones realizadas, elaborados más con el propósito de ensalzar la obra de algún gobernante en particular que de hacer una valoración de la situación educativa en que se encuentra la entidad respectiva.

Para ello se utilizan varios recursos. Uno es el de plantear –de forma implícita– que la política educativa la define el gobernador a través de sus discursos, los cuales proporcionan las directrices básicas de la acción educativa estatal. Otra manera de hacerlo es mediante la descripción de las acciones realizadas, normalmente bajo la óptica cuantitativa, siempre como una manera de reivindicar la importancia dada al sector educativo por el gobernante en turno. Un ejemplo del primer caso es la compilación de los discursos del gobernador de Veracruz, Fernando López Arias (Dirección General de Educación, 1965). En el segundo caso se encuentra un texto que alaba la actuación del gobernador Castellanos, en Chiapas, entre 1982 y 1987 (Valenzuela, 1988).

La revisión del periodo de los noventa cobra importancia a partir de la política de modernización desarrollada por el Gobierno federal desde principios de esa década, la cual busca concretar un proceso de descentralización (*federalización* fue el nombre con que se designó a fines de esa década) de los servicios educativos. Las responsabilidades que adquieren los Gobiernos estatales derivadas de ese proceso, por la magnitud del sistema que reciben, el manejo de recursos financieros y las fuerzas políticas presentes al interior del sistema educativo, han generado un interés cada vez mayor por parte de los estudiosos.

En este sentido, la vertiente de análisis que ha cobrado mayor fuerza es la que estudia la influencia de las políticas federales de modernización y federalización en la actividad educativa estatal y en el comportamiento de los principales actores de la misma. En relación con la política modernizadora, pueden verse estudios sobre:

a) Jalisco, donde Ibarra y García Carmona (1994) repasan con una perspectiva sumamente crítica la política desarrollada por el gobernador estatal Aceves, para una parte de su periodo de gobierno, el que coincide con el proceso de modernización (1992-1994);
b) Durango, donde un trabajo coordinado por Francisco Miranda (1998) constata con mayor énfasis la presencia de diversos

actores locales, pero también busca relación entre las influencias internacionales, el contexto federal y el estatal en algunas de las políticas realizadas localmente.

Más recientes son textos que abordan aspectos particulares como la descentralización o federalización y la supervisión escolar. Entre los primeros, se destaca la revisión de las experiencias de los seis estados de la frontera norte del país (Espinoza, 1999). Para la federalización, se hace un análisis de las experiencias de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Chihuahua, Nuevo León y Oaxaca (Pardo, 1999). Por su parte, la supervisión escolar es estudiada en su contexto nacional, pero también en estados como Aguascalientes, Chihuahua y Nuevo León (Calvo, 2002).

El interés por el estudio de la política educativa en Puebla no ha generado muchas publicaciones; no obstante, existen algunos trabajos que, por la temática abordada, pueden considerarse como antecedentes de nuestro trabajo. En primera instancia, se encuentra el de Vaughan (1987), quien estudia los aspectos políticos e ideológicos de la educación primaria en la primera mitad del siglo XIX, con referencia particular a la actividad de la compañía lancasteriana en la ciudad de Puebla.

Asimismo, los estudios de Huerta (1991, 1992) y Munguía (1996), los cuales son sumamente breves y atienden de manera fundamental a la política de fines del siglo XIX. En los textos de la primera se describen las características mínimas de la educación elemental a mediados del siglo XIX, así como las principales medidas tomadas para este nivel educativo por parte de los gobernadores Juan Crisóstomo Bonilla, Juan N. Méndez y Mucio P. Martínez; mientras que en el caso de la segunda autora se transcribe parte del trabajo de Huerta y se hacen pequeñas anotaciones acerca de la legislación educativa de fines del siglo XIX y principios del XX.

Otras referencias se encuentran en los trabajos de Cruz Barrera (1989; 1993), aun cuando estos tienen como temática principal las cuestiones de mantenimiento del orden social. Más reciente es la publicación colectiva sobre la educación técnica en el Porfiriato,

en específico acerca de la enseñanza de las artes y los oficios (Herrera, 2002).

Sobre lo ocurrido dentro del siglo XX, existen dos trabajos más interesantes; el primero es el de Márquez (1995), que muestra al krausismo como una de las influencias intelectuales que, a fines del siglo XIX y principios del XX, posibilitaron el desarrollo educativo en Puebla. El segundo es el de Vaughan (1997), quien estudia los aspectos políticos de la aplicación de la educación socialista, específicamente las negociaciones entre las fuerzas gubernamentales, los campesinos y los profesores, en los estados de Puebla y Sonora.

Los actores de la política educativa estatal

Dentro del estudio de la política educativa estatal consideramos algunos de los actores participantes en ella, los cuales no se mueven por sí solos, sino a través de las instituciones; algunas de ellas son creadas por el propio Gobierno a partir de tareas y objetivos definidos claramente. Otras han sido generadas en su momento al calor de las contiendas políticas derivadas de las propias decisiones gubernamentales.

Para establecer una mínima agrupación de las instituciones actuantes y de los actores involucrados, se emplea la clasificación elaborada por De la Peña (1986, pp. 41-43), quien propone tres clases de instituciones regionales y locales actuantes en México, de acuerdo con el tipo de poder que ejercen, las que derivan su poder de instancias superiores (como el Poder Ejecutivo Federal o que operan desde el Distrito Federal); las de intermediación política, que reciben su poder desde la cúspide para negociar con la base y viceversa (ramificaciones de las grandes centrales obreras y campesinas oficiales, órganos técnicos o de planeación); y las independientes, que controlan recursos propios y cuyo poder es otorgado por la base mediante elección popular (ayuntamientos o gobiernos estatales).

En nuestro caso, podemos retomar esta clasificación y, de esa manera, encontrar la presencia de la Federación que, a través de sus agencias o delegaciones, conforma uno de esos espacios cuyo propósito formal es la instrumentación de la política definida en el centro, a través de programas específicos. En el caso de la educación básica, la apertura de direcciones federales en cada estado, que luego se convirtieron en delegaciones y finalmente en unidades a descentralizar es una muestra de los cambios operados en el nivel federal, pero con influencia posible en la actividad educativa local.

Asimismo, dentro de estas, de acuerdo con Street (1992), el conflicto entre los tecnócratas, propulsores de las delegaciones, y los patrimonialistas, defensores y beneficiarios de las direcciones federales, por el control de la política de desconcentración. Debe agregarse a esto la fuerza mayoritaria de los profesores federales en el sistema educativo del estado, que, por medio de la sección sindical, o a veces sin su intervención, han participado en las diversas acciones de la política del Gobierno federal. Tal situación no siempre ha sido así, de hecho, a principios de los sesenta, la cantidad de profesores federales era similar a la de los estatales.

Se encuentra también la delegación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), encargada de construir espacios educativos para todos los niveles educativos, con recursos federales, y cuya actividad es siempre una muestra visible de la presencia del Gobierno en lo educativo.

Otro de los espacios es el estatal que, si bien es representado por el ejecutivo, incluye otro tipo de instituciones derivadas de este poder. En el caso de los gobernadores, como ya lo mencionamos antes, hay una escasez de trabajos acerca de lo que representan como eje de las políticas estatales, de sus relaciones con el poder federal y de la actividad educativa realizada.

Debe mencionarse, también, la presencia de otras instituciones de intermediación para las cuestiones educativas. Entre estas, se encuentra como el nivel máximo lo que fue, por muchos años, la

Dirección General de Educación Pública, que finalmente se convirtió en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado.

Otras instituciones de este tipo son las secciones sindicales, que forman parte del sindicato nacional, cuyos líderes han obtenido puestos dentro de la política estatal y federal, en diferentes niveles de gobierno. En el caso de Puebla, uno de estos niveles es el de las diputaciones locales y federales, que ha sido lugar más o menos frecuente para los líderes seccionales. Otro de los niveles es el de los puestos directivos de la SEP y de las instituciones educativas, cuya rotación de personal es más o menos constante. Uno más es la obtención de puestos dentro de los ayuntamientos locales como presidencias municipales y regidurías, principalmente.

Igualmente, puede incluirse la presencia del sector privado, el cual en términos generales se divide en tres grandes grupos: a) las escuelas vinculadas directa o indirectamente al clero católico, que normalmente se aglutinan en torno a la Federación de Escuelas Particulares (FEP), cuentan con una existencia de varias décadas y promueven una educación vinculada con su credo religioso; b) un pequeño número de escuelas privadas que responden inicialmente a las demandas de grupos sociales específicos, colonias de extranjeros o de familias de altos recursos económicos (alemanes y españoles, por ejemplo) y con buenas relaciones políticas dentro del estado; y c) las escuelas laicas, cuyos intereses se mueven en un continuo cuyos extremos opuestos son lo educativo y lo económico, o para decirlo más suavemente, con objetivos más o menos cercanos a lo educativo, las cuales cuentan con una presencia cada vez más importante en el sector.

Otros actores más son quienes dicen representar a los padres de familia, donde encontramos a la Asociación Estatal de Padres de Familia (AEPF) y la Unión Estatal de Padres de Familia (UEPF), representantes en el estado de las organizaciones nacionales respectivas. Normalmente se ubica a la primera como seguidora fiel de la política estatal. La segunda, se considera parte de los organismos civiles que

apoyan las propuestas y las quejas de la jerarquía católica, los empresarios y el Partido Acción Nacional.

Por último, es importante mencionar que el sector burocrático que conforma la Secretaría de Educación Pública del estado ha sido ocupado principalmente por políticos locales, que de forma más o menos normal circulan por el no tan amplio número de puestos existentes. El criterio de localidad se refiere al conjunto de cargos desempeñados dentro de la clase política y el ámbito geográfico en el que se encuentran. El acceso a los puestos, por lo común, tiene que ver con las relaciones *internas*, dentro de las instituciones de intermediación locales, y *externas* a través de otro tipo de vínculos dentro del sistema político.

La política educativa en el estado de Puebla pareciera contener, por lo menos, tres afluentes principales: a) las propuestas que tendría el gobernador, desde una perspectiva más personal, alimentada por sus asesores en este campo y por las posibilidades de realización, las cuales dependen de sus relaciones con los funcionarios federales; b) los programas que la política del Gobierno federal desarrolla en el estado, que hasta la fecha están perfectamente identificados y se mantienen como proyectos de realización obligatoria; y c) los proyectos y acciones que responden a la trayectoria de la educación pública estatal, donde se conjugan intereses de grupos diversos (sindicato estatal, centros escolares, normales) con cierta tradición en el Estado.

Desde un punto de vista conceptual, se comprende a la política educativa como un instrumento donde se emplea la razón y, con el apoyo de evidencias empíricas, se eligen las mejores opciones de acción educativa ante una variedad de alternativas. Sin embargo, el reconocimiento de la presencia de varios actores, la puesta en operación de los objetivos en un sistema que no siempre los reconoce como suyos y el procesamiento de demandas e intereses en pugna hacen explícita la complejidad de las realidades involucradas en la implementación de las decisiones de política.

Capítulo 3

LAS ACCIONES DEL GOBIERNO ESTATAL

"Educar es mandato constitucional
y el máximo compromiso de este gobierno."
Guillermo Jiménez Morales, 4o. Informe de Gobierno.

Los lazos políticos del nuevo gobierno

Un elemento a considerar para la revisión de la educación básica en el ámbito estatal es la relación entre el gobernador y el poder federal, así como los vínculos del primero con los grupos locales que participan en el sector educativo, cuestiones que pueden dar mayor sentido a la manera en la cual se desarrollan los proyectos y las acciones específicas.

A propósito del ocaso del *avilacamachismo* y de la intervención del Gobierno federal para resolver algunos conflictos locales, dice Pansters que "la nominación de Guillermo Jiménez Morales [...] significó, por una parte, la continuación de la cautelosa política de Toxqui Fernández y, por la otra, un fortalecimiento de la influencia federal en Puebla" (1998, p. 284). Esta parece ser la tónica a partir de la llegada de Guillermo Morales Blumenkron como gobernador interino en 1973, por intervención del Gobierno federal, hasta

1998 con la elección de un político con amplios vínculos locales. Comentarios periodísticos en el año 1999 le atribuyen a la familia Jiménez Morales dos cuestiones importantes: el inicio de una clase política en el estado y la influencia en dos sexenios posteriores, el de 1988-1993 y el de 1999-2005 (Los escenarios, 1999, p. 2; Séptimo día, 1999, p. 5).

Esta es una percepción compartida por otros autores, quienes proponen que a partir del arribo del doctor Alfredo Toxqui a la gubernatura se generó una nueva forma de relación entre el poder local y el poder federal, donde "el gobernador tiende a ser más un funcionario del poder federal que un representante de grupos de intereses locales. […] El puesto de gobernador [...] se volvió una etapa más en la carrera política nacional de los mismos" (Melé, 1990, p. 64). En ese sentido, este autor define a Jiménez Morales como parte de la burocracia política nacional.

Independientemente de esta vinculación que se hace del gobernador con el Gobierno federal, no es un personaje ajeno al estado, pues familiares suyos han ocupado cargos públicos, por lo menos desde 1951. Es curiosa la afirmación de que Jiménez Morales era ajeno al estado, cuando había ocupado los cargos estatales más importantes dentro del PRI, secretario general del Comité Directivo Estatal en 1957 y presidente del mismo Comité en 1973.

En el caso de la educación, es claro que el conjunto de funcionarios que se hizo cargo del sistema educativo estatal es un grupo que cuenta con fuertes vínculos locales. Tal característica es evidente, a pesar de la cantidad de secretarios que hubo en el sexenio.

Por ejemplo, el primer secretario, Marco Antonio Rojas Flores, profesor –por eso fue nombrado, dijeron algunos periódicos– y abogado, había sido director de gobernación y oficial mayor de la secretaría de Gobierno desde fines de los sesenta; asimismo, trabajó como secretario de Finanzas en el gobierno anterior y había sido senador suplente.

La segunda persona que ocupó el cargo durante el sexenio, el profesor Enrique Martínez Márquez, era nieto del Gral. Rosendo

Márquez, personaje político vinculado a Puebla durante el siglo XIX e hijo de la profesora Adela Márquez, de gran prestigio local y relacionada con la educación toda su vida. También había sido senador suplente y ocupó la secretaría de educación en el gobierno de Toxqui. En el periodo de Jiménez Morales actuó como secretario, por segunda vez, de mayo de 1984 a febrero de 1986.

El tercer secretario fue el profesor (y abogado) José Ignacio Morales Cruz, pariente cercano del gobernador y con una trayectoria política de varias décadas. Había sido diputado local en 1951, presidente del PRI, diputado federal en 1955-1958 y senador suplente. Su periodo como secretario fue de febrero a octubre de 1986. Un dato casi casual es que un día después de que apareció en la prensa un desplegado de los supervisores estatales en contra del secretario, acusándolo de promover la división magisterial, este presentó su renuncia.

Finalmente, el último secretario, abogado Jesús Morales Flores, había sido diputado local en 1978, luego diputado federal suplente y secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias en el estado. Fue nombrado cuando ocupaba la presidencia del Congreso estatal, en medio de un problema intersindical, en octubre de 1986, a casi tres meses de terminar el periodo de gobierno. Tal decisión, fundada en la necesidad de poner orden entre los profesores, parece más una propuesta del futuro gobernador, máxime que fue ratificado como secretario de educación para el gobierno siguiente.

La relación de los funcionarios con el ámbito educativo local es importante para el seguimiento de las acciones que el propio sistema mantiene, las cuales podemos caracterizar como de *inercia*, pues su continuación depende poco de quién esté en la secretaría; pero también es un factor que interviene en el desarrollo de las propuestas novedosas que se hagan, sean por parte del gobernador, de autoridades locales o federales.

Hay que recordar un hecho que puede fracturar las propuestas educativas en Puebla, el que los periodos de duración del Gobierno estatal no coinciden con los del Gobierno federal, pues el estatal inicia un año antes de la renovación del poder federal, por lo que

obligan al estado a vincularse con proyectos que están a punto de terminar y luego reconsiderar su actuación a partir de las propuestas planteadas por el nuevo gobierno en el ámbito federal.

Los propósitos educativos

Las referencias iniciales sobre las acciones a realizar en el ámbito de la educación las encontramos en dos momentos clave de la actividad política de Jiménez Morales, los discursos de cierre de su campaña como candidato, en noviembre de 1980, y de toma de posesión como gobernador, donde planteó, utilizando una frase empleada por el presidente López Portillo, que la educación sería *principio y meta* de su gobierno.

Más adelante, en el conjunto de discursos pronunciados ya como gobernador, encontramos una serie de afirmaciones que establecen argumentos acerca del por qué el Gobierno estatal, en conjunto con el federal, está obligado a impartir educación. Una síntesis de los discursos la realizó la corresponsalía en Puebla del Seminario de Cultura Mexicana (1984).

Entre ellas, se ubican las siguientes: a) en el fondo de los problemas del estado (y del país, naturalmente) se encuentra la falta de educación y cultura de la población; b) los principios revolucionarios, presentes en la conciencia gubernamental, establecen como el primer derecho social de la constitución, el derecho a la educación –desde las primeras letras hasta la educación superior–, por lo cual el compromiso y prioridad es que la población tenga igualdad de acceso a la misma; y c) la educación se considera el eje de las acciones para preservar la unidad nacional y para lograr una mayor justicia e igualdad sociales.

Una muestra de estas concepciones se puede identificar en el tercer informe de gobierno, cuando el ejecutivo proponía los grandes objetivos que la educación debía cumplir, al puntualizar: "Educamos para que la transmisión del conocimiento humano permita forjar

vocaciones de servicio colectivo, para inculcar y afianzar los valores nacionalistas y afirmar las voluntades para estrechar la solidaridad, la identidad nacional y la soberanía" (Gobierno del Estado de Puebla, 1984).

Estas grandes metas, a las que aspira la educación, tienen un componente más concreto cuando se menciona que esta es un elemento de movilización y mejoramiento sociales: "Combatir el círculo vicioso de la ignorancia, que acompañada de la miseria provoca la penuria cultural, científica y tecnológica de los pueblos, reclama que la educación sea pivote de la movilización social y el bienestar popular" (Gobierno del Estado de Puebla, 1984). El propio discurso establece los propósitos asignados a la educación impartida por el gobierno, los cuales son:

1. Desarrollar en los estudiantes la vocación de servicio y la solidaridad.
2. Inculcar los valores nacionalistas, de estos, la identidad y la soberanía son los mencionados con mayor frecuencia. La asunción de los valores por parte de los educandos sería lo que ha permitido que se instaure el sistema político y económico en el que vivimos.
3. Contribuir al bienestar popular.
4. Combatir la ignorancia, para aliviar la penuria cultural.

En un nivel más específico, el secretario de educación, Marco Antonio Rojas Flores, indicó el interés del Gobierno estatal en atender "las llamadas zonas marginadas, que se encuentran en regiones de la entidad de difícil acceso y escaso desarrollo económico" (El Sol de Puebla, 1981c). La intención era establecer o, en su caso, ampliar el servicio educativo hacia zonas como la Sierra Norte y la Mixteca poblana. Como candidato, Jiménez Morales había propuesto eliminar la concentración de servicios en la capital del estado e identificó algunas regiones donde, de manera preferente, se invertiría.

Del discurso y la realidad

La claridad que se tenía en los planteamientos no significaba la existencia de los programas operativos requeridos, por lo que los nuevos funcionarios señalaban que estaban haciendo estudios de todas las áreas educativas para saber dónde se encontraban las fallas y a cuáles se tenía que dar prioridad. El secretario señalaba la primaria como una área donde no había problemas, pues se tenían las escuelas y profesores necesarios, y a los niveles de preescolar y preparatoria como aquellos donde se tenían más necesidades.

Los estudios realizados para elaborar las propuestas estatales no modificaron la política definida por la SEP del Gobierno federal, de manera que, a ocho meses de tomar posesión, el secretario podía hablar de un plan educativo, con objetivos a varios plazos. En el corto plazo se pretendía reducir el índice de analfabetismo y aumentar la atención a la demanda potencial; a mediano plazo, mejorar la infraestructura física y establecer relaciones de la educación terminal con el sector productivo; y a largo plazo, aumentar la eficiencia del sistema educativo y mejorar la atmósfera cultural del estado (Reducir el analfabetismo y elevar la cultura, plan educativo: Rojas, 1981, p. 1).

Nótese la similitud con los cinco grandes objetivos establecidos por la SEP para el periodo 1979-1982:

1. Ofrecer la educación básica a toda la población;
2. Vincular la educación terminal con el sistema productivo;
3. Elevar la calidad de la educación;
4. Mejorar la atmósfera cultural del país;
5. Aumentar la eficiencia del sistema educativo (SEP, 1979, p. 12).

Al definir el plan y los objetivos como estatales y proponerlos como actividades del nuevo gobierno, nunca se mencionó que estos formaban parte de los programas del sector educativo establecidos desde 1979 por la SEP del Gobierno federal. Es decir, no se elaboró una propuesta estatal derivada del reconocimiento de algunas de las particularidades de la educación en Puebla, sino que sencillamente se asumieron los propósitos ya establecidos por el Gobierno federal.

Como ya se señaló, las dificultades que conlleva el seguir una política educativa cuando los tiempos no son totalmente compatibles en los distintos órdenes de gobierno, se muestran en este periodo, pues ante el relevo que se da en el nivel federal, en 1982, los objetivos presentados por el secretario estatal se reconsideran.

El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el nuevo Gobierno federal, planteaba tres propósitos básicos para el sector educativo, promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios. Puede decirse que dichos propósitos, en su generalidad, encuadran en las nuevas iniciativas del sector educativo estatal.

Sobre todo, porque se plantea el hecho de haber logrado el acceso de todos los demandantes en educación primaria. Al inicio de 1983, se da por resuelto el asunto del acceso al nivel de educación primaria, cuando el gobernador en su segundo informe indicó que: "La meta cuantitativa de cumplir con el mandato constitucional de proporcionar educación primaria a toda la población demandante, en Puebla es obligación cumplida" (Gobierno del Estado de Puebla, 1983, p. 15).

Luego de haber logrado "que todos los niños del territorio poblano tengan acceso a la instrucción primaria" (Consolidar los 10 años de enseñanza elemental, meta para 1983: Jiménez Morales, 1983, p. 1), el gobernador se proponía una meta más, la consolidación de los 10 años de enseñanza elemental. Además, mencionaba que el estado de Puebla era el prototipo del avance educacional del país, y que en 1981 había sido modelo de todas y cada una de las acciones que implementó el Gobierno federal en educación, sitio que no debía perderse.

Por su parte, la SEP del Gobierno federal elabora su programa nacional para 1984-1988, donde establece como objetivos: 1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes; 2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos; 3. Introducir nuevos modelos de educación superior

vinculados con los requisitos del sistema productivo; 4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal; y 5. Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deportes y recreación (Poder Ejecutivo Federal, 1985).

Si bien el programa planteaba como uno de sus objetivos prioritarios el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, agregaba otro propósito que en el contexto estatal resultó *ad hoc*, al señalar que se ampliaría el acceso a las oportunidades educativas, sobre todo en el caso de la educación preescolar y media básica. En ese sentido, la vinculación de las acciones en el estado con tal objetivo fue adecuada, aunque en otros aspectos no parecía tener ninguna relación.

La descentralización planteada incluía por lo menos cuatro grandes áreas: la parte administrativa; la de los programas y contenidos que deberían adoptarse en las regiones; la formación de los profesores en las entidades donde prestarían sus servicios; y las actividades culturales.

La relación mínima con la política del Gobierno federal fue notoria en dos cuestiones: la descentralización de los servicios educativos y la necesidad de regular la matrícula de educación normal. En el primer caso se planteó el objetivo solamente como actividad de la Delegación de la SEP, mientras que, en el segundo, el crecimiento de la matrícula en preescolar y secundaria, y la consecuente necesidad de profesores de esos niveles hacía imposible pensar en disminuir el acceso a la normal, más todavía si tomamos en cuenta que se contrató a egresados de normal primaria para atender tales niveles escolares.

Todavía al iniciar el ciclo escolar de 1984, el gobernador insistió en los propósitos generales de su gobierno: "el máximo objetivo de mi administración es atender toda la demanda educativa, desde preescolar hasta superior y a la vez elevar la calidad de la enseñanza" (Educación laica, base del progreso: GJM, 1984, p. 1).

Hacia finales del periodo de gobierno, el tercer secretario de educación se propone otros objetivos diferentes a los federales. El secretario José Ignacio Morales, de manera sutil, criticó el

funcionamiento de la SEP, pues propuso una total reorganización administrativa en esa dependencia, para acabar con la anarquía creada por los problemas intergremiales. Además, establece que los principios que regirán a la misma son "la equidad, la justicia y la ley" (Reorganización en la SEP estatal que acabará con la anarquía: JIM, 1986, p. 1). La reorganización se mantuvo como objetivo de la secretaría por varios meses, sin que se mostraran avances en algún aspecto particular. La supuesta anarquía tenía su origen en 1984 cuando se creó otro sindicato estatal, escisión de la sección 51 del SNTE, el cual sin tener registro legal obtuvo beneficios económicos y políticos para sus líderes, lo que permite suponer una excelente relación con el grupo gobernante.

El último secretario de este periodo de gobierno, al ingresar en un momento de serias disputas entre la sección 51 y el sindicato estatal, plantea tareas muy puntuales a la secretaría: a) convocar a los maestros a la unidad por Puebla; b) emplear el diálogo para solucionar todos los problemas; y c) mantener una política de puertas abiertas. El argumento utilizado es apelar a la educación, como "el valor máximo que debe prevalecer por encima de cualquier otro interés personal o de grupo" (Jesús Morales Flores sustituye a José Ignacio Morales en la Secretaría de Educación estatal, 1986, p. 1).

Una cualidad presente en el discurso educativo estatal, en su contenido estratégico, es su énfasis en los avances cuantitativos, de los cuales se deriva la idea de que en educación se está a la vanguardia y solamente deben consolidarse los logros ya obtenidos. Por otra parte, un asunto poco tratado se refiere a las dificultades económicas del país, así como los problemas presentes en el sistema educativo nacional, que no parecen afectar al sistema de educación básica del estado, pues cada nuevo ciclo escolar se reitera la ruta por la que se mueve el sistema.

No obstante, algunos de los programas desarrollados por el propio Gobierno estatal muestran que existían cuestiones no atendidas por la política educativa local, como fue el caso de la telesecundaria. Esta fue una modalidad de enseñanza que, a cargo del Gobierno

estatal, tuvo un crecimiento muy fértil, pues en un año se establecieron casi 600 escuelas en todo el estado.

Propuesta desde varios años antes, en enero de 1968 se iniciaron las transmisiones abiertas de la telesecundaria, difundida por el canal 5 del Distrito Federal y su repetidora el canal 6, de Las Lajas, Veracruz, llegando a varios estados. El secretario de educación de ese entonces había anunciado inicialmente que se tomaría como modelo el italiano, y que para 1969 estaría integrado el programa completo. El propósito era ofrecer el servicio de educación secundaria a comunidades rurales donde por la escasa población (menos de 2,500 habitantes) no se justificaba económicamente otra modalidad. Aunque también se indicó que podía atenderse a la demanda en sitios rebasados por el cupo de inscripción y servir como enseñanza complementaria para las escuelas secundarias. La característica esencial de este tipo de educación es el empleo de la televisión, en asociación con un profesor y materiales didácticos para los alumnos; actualmente, los materiales empleados incluyen una guía para el profesor, así como el libro de conceptos básicos y la guía de aprendizaje para los alumnos (Meneses *et al.*, 1998, pp. 57-58).

La aparición explosiva de las telesecundarias

La propuesta inicial de la SEP estatal de atender a las zonas marginadas pudo concretarse a partir de la creación del Programa Gabino Barreda, dentro de los programas compensatorios de la SEP. Dicho programa pretendía atender la demanda educativa de secundaria a través de un mecanismo poco empleado anteriormente, la televisión. Mediante el uso de este recurso tecnológico se podría llegar a regiones con dificultades de acceso y pocos recursos económicos.

Al crecimiento de las telesecundarias estatales se le había dado impulso por parte del Gobierno federal desde 1980, cuando el número de escuelas creció de 36 a 341, y la matrícula aumentó de casi mil alumnos hasta más de 11 mil. Este incremento continuó en 1981,

pues las escuelas llegaron casi a 2 500 y los alumnos alcanzaron la cifra de 63 mil (Secretaría de Educación Pública, 1983).

Casi inmediatamente después de tomar posesión, el gobernador, con un gran despliegue de recursos, se dedicó a difundir la apertura de 500 aulas de telesecundaria, para fortalecer el servicio y llegar a comunidades donde no se contaba con escuelas de ese nivel. Los primeros anuncios fueron hechos a principios del mes de febrero de 1981, con la presencia del coordinador nacional de Televisión de la República Mexicana (TRM), que a través del canal 12 transmitiría los cursos para el estado de Puebla. En abril de 1972 se había creado la red de cobertura nacional llamada Televisión Rural de México (TRM), para fortalecer el papel del Estado en los medios de comunicación, en 1980 cambiaría su nombre a Televisión de la República Mexicana. Para el 25 de febrero, se firmaría el convenio con las diferentes dependencias del Gobierno federal que apoyarían el proyecto, como la secretaría de Gobernación, a través de la Dirección de Radio: Televisión y Cinematografía (RTC), y la SEP. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), dependiente de la Secretaría de Gobernación, fue creada el 7 de julio de 1977, con el propósito de vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable a la radio, la televisión y el cine.

Este convenio refleja más las demandas de la política educativa federal que la local, al establecerse las directrices desde la Ciudad de México, a través de varias secretarías del Gobierno federal y con escasa vinculación por parte de la secretaría estatal, pues en el caso del secretario del ramo ni siquiera lo consideraba como parte de las acciones que se desarrollarían en el sector educativo.

La propuesta inicial establecía una coordinación de esfuerzos entre la Federación, el Estado y los municipios. La federación apoyaba, a través de la SEP y de RTC, la primera proporcionaría el material didáctico, los libros de texto y plazas para los profesores, mientras que a la segunda le tocaba instalar repetidoras para transmitir la señal televisiva, empleando los canales 12 y 13 de TRM. A ese apoyo se agregaron, por las cuestiones técnicas que implicaba, la Secretaría

de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Por su parte, el estado participa en la instalación de las repetidoras, edifica las aulas y aporta plazas para profesores. Los municipios, a su vez, cederían los terrenos donde se construyeran las aulas. Cada telesecundaria tendría 3 aulas, con su mobiliario y una televisión cada una, una plaza cívica, una dirección y servicios sanitarios.

Si bien este tipo de escuelas ya existía en Puebla, pues se había iniciado su operación en enero de 1968 y para 1980 se contaba con 166 escuelas, estas eran de tipo federal, por lo que la propuesta de abrir 500 representaba un esfuerzo considerable de atención educativa por parte del Gobierno del estado, pues de acuerdo con las declaraciones del gobernador se abrirían dos telesecundarias por municipio: para atender al 90% de la demanda. La determinación de los lugares para la construcción de aquellas sería hecha por cada presidente municipal, a partir de la soberanía de los ayuntamientos. Se hablaba de una inversión promedio de 200 millones de pesos, que incluía el costo de la edificación de aulas, el equipamiento y el mobiliario.

La euforia de la apertura llegó rápidamente a los municipios, pues hubo algunos como el de Ciudad Serdán que anunció, contrario a la propuesta del gobernador, la instalación de 48 telesecundarias en diferentes comunidades, e incluso tenía ya algunos terrenos donados por particulares para tal fin (Instalaron 48 telesecundarias en el Distrito de Serdán para atender a dos mil alumnos, 1981, p. 2).

Este esfuerzo, considerado por el propio gobierno como el más importante en la historia del estado para resolver el problema educativo, se proponía atender a dos grupos de población, con objetivos diferentes. Por un lado, la demanda de educación secundaria en el medio rural, que se calculaba en 25 mil jóvenes y se atendería en las transmisiones por la mañana; por otra parte, la capacitación a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para la explotación tecnificada de la tierra, mediante programas que serían televisados por las tardes. De esta forma, se decía, el estado resolvería en un

año, gracias al sistema de telesecundarias, lo que hubiera costado decenios hacer mediante el sistema tradicional.

A todo esto, parecía ajeno el subsecretario de Educación Básica, Zamora Palafox, quien mencionaba como política estatal "una total reestructuración en el sistema educativo a nivel secundaria" (Educación secundaria de acuerdo a necesidades, 1981), para darle prioridad y un enfoque específico a los centros de enseñanza de acuerdo con la región en la que se encontraran. Es claro que dicha reestructuración no se refería a las telesecundarias, sino a las escuelas del sistema tradicional.

La estrategia seguida por el gobernador para anunciar la apertura de las escuelas fue la realización de reuniones en cada una de las regiones en que se dividía el estado. A dichas reuniones asistían el director de TRM, funcionarios de la SEP estatal y parte de su gabinete, pues normalmente además de anunciar las secundarias se aprovechaba la reunión para apoyar la implantación de otro proyecto del Gobierno federal, el establecimiento de los comités de planeación para el desarrollo, de los diferentes municipios y de la región. Así, por ejemplo, en la primera semana de abril de 1981 se hicieron las reuniones correspondientes a las regiones de Tehuacán e Izúcar de Matamoros.

El 8 de abril del mismo año se realizó una recepción a la supuesta promotora del proyecto a escala nacional, la directora de RTC y hermana del presidente, Margarita López Portillo, a quien se nombró *Benefactora de Puebla*; en el acto se anunció la construcción de 500 telesecundarias, con un total de 1 500 aulas, cada una con laboratorio, cancha deportiva y plaza cívica. Asimismo, en Capulac, municipio de Amozoc, se inauguró la primera teleaula. El director de TRM afirmaría: "lo que se va a hacer en Puebla no es más que la simpatía que doña Margarita López Portillo siente por los poblanos" (*El Sol de Puebla*, 1981g). La visita ocupó, por lo menos, las ocho columnas de *El Sol de Puebla* y una plana de fotografías. Tres años después todavía no se terminaba de edificar la telesecundaria inaugurada en Capulac.

Ese mismo abril se iniciarían los trabajos de construcción en otros municipios y se anunciaría también la contratación de 1 500 profesores. Hubo algunas comunidades a las cuales junto con la telesecundaria les llegó la electrificación, durante 1984 estuvieron en esa situación, Hermenegildo Galeana, en Acatlán; Xalacapan, en Zacapoaxtla; así como Atzingo y Otlatlán, en Zacatlán.

El paso a la operación concreta del programa obligó a efectuar algunas modificaciones a la propuesta original; por ejemplo, en un principio se habló de dos escuelas por municipio, pero en abril se anunció que en la región III, con sede en Tepeaca se construirían 72 escuelas en 29 municipios, esto es explicable si se consideran los requisitos que se pidieron a las comunidades, un terreno de 1 500 metros con agua, luz, drenaje y fácil acceso. Tales condiciones no se cubrían en muchas comunidades, por lo que el criterio de dos secundarias por municipio no fue aplicado.

Finalmente, para el primer año, el propio gobernador anunció un incremento en el número de escuelas que se abrirían, con el argumento de la alta demanda de educación secundaria; ya no serían 500, en septiembre se habló de 570 y finalmente de 600 (JLP inaugura las telesecundarias, 1981; Reconocimiento de Margarita López Portillo al impulso dado por GJM a las teleaulas, 1981). El estado que creó más telesecundarias estatales en ese año fue San Luis Potosí (707) donde gobernaba el líder del SNTE; siendo esta entidad junto con Puebla los estados que abrieron mayor número de escuelas.

En relación con los profesores, se mencionó que serían contratados 1 500 aunque esta cifra parece ser solo parte de la campaña publicitaria, pues de hecho se contrataron poco más de 400 profesores, los mínimos requeridos para iniciar las actividades. Sobre la formación académica que debían tener para trabajar en este programa, la propuesta era que contaran con estudios de normal superior o licenciatura en educación; sin embargo, al momento de la contratación se aceptaron maestros con estudios de normal primaria, de manera tal que desde antes de iniciar los cursos se planteó un salario diferenciado, dependiendo del nivel educativo que tuviera el docente:

15 967 pesos los de normal primaria y 21 108 pesos los que tuvieran estudios superiores; estos montos incluyen el sobresueldo. Uno de los rasgos característicos de los docentes contratados fue su juventud, pues el rango de edad de los mismos oscilaba entre 20 y 23 años.

Un mes antes de iniciar las actividades, se realizó la capacitación de los profesores, mediante un curso de doce días, a cargo de la SEP estatal. Los problemas de formación que se tenían, al no tener personal preparado para este tipo de enseñanza, se trataron de resolver posteriormente. Para junio de 1983 se había elaborado un plan de estudios para establecer la licenciatura en Telesecundaria, que se esperaba poner en marcha al mes siguiente.

Por otro lado, la construcción de las aulas no tuvo la velocidad del discurso, pues el primer bloque de estas, para 72 comunidades, se empezó a principios de mayo en la región de Tepeaca. A mediados de junio de 1981 apenas se estaban edificando 145 de las 500, y a fines de ese mes se iniciaría la construcción de otras 200, por lo que no estarían a tiempo todas las aulas prometidas. De hecho, en septiembre de ese año, al iniciar las actividades escolares solo se contaba con 300 teleaulas, las demás tuvieron que ser acondicionadas provisionalmente. Es decir, apenas la quinta parte de las anunciadas. Todavía en octubre, en algunas comunidades apenas se expropiaban los terrenos donde podría construirse la teleaula.

No obstante haber empezado a trabajar en septiembre de 1981, se insistió en la presencia del presidente de la República para inaugurar las escuelas, primero se dijo que en octubre y luego en noviembre de ese año pondría en marcha el programa, inaugurando 570 telesecundarias. Finalmente, el 18 de noviembre, con la presencia anunciada del presidente López Portillo, se inauguró oficialmente el programa en el municipio de Cuapiaxtla de Madero. Ahí mismo se abanderó a las escoltas de todas las telesecundarias del estado.

La cuestión técnica, muy importante para el funcionamiento de este tipo de enseñanza, no se dejó de lado. En abril de 1981 se había firmado el convenio para instalar 6 repetidoras que recibirían la señal vía satélite, y en junio de 1982 la SEP informó, luego de haber

firmado un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos, que se usaría el satélite *Intelsat IV* para transmitir a toda la república.

Por otro lado, la construcción de las teleaulas tuvo varios problemas. En 1983 afloraron algunos de ellos en la prensa local. En primer lugar, por medio de la Liga de Comunidades Agrarias se supo que no se habían terminado muchas telesecundarias, algunas con más de dos años en construcción, en la zona de Tepeaca y Tecamachalco. Estas zonas estaban a cargo de la SAHOP del estado y, de acuerdo con los informantes, los últimos seis meses no se había hecho nada. Otra de las inconformidades fue de los presidentes municipales, a quienes la Secretaría de Finanzas les retenía un 5% de sus participaciones económicas, para aplicarlos a la terminación de las escuelas.

En junio de 1984 se volvió a difundir información sobre la importancia de las telesecundarias en el estado, pues ese mes egresó la primera generación de estudiantes, cuestión que se aprovechó para realizar una ceremonia masiva con los 11 mil egresados. Asimismo, se firmó un nuevo convenio que funcionaría a partir del ciclo 1984-1985, donde el Gobierno federal se compromete a la aportación de recursos financieros para el pago de maestros (a través del CONAFE), así como para la adquisición de los aparatos de TV necesarios, los libros guías y bibliotecas para las escuelas. Por su parte, el Gobierno estatal se haría cargo de construir o dotar de edificio a las telesecundarias que fueran necesarias. En los dos eventos se contó con la presencia del Subsecretario de Educación Básica, profesor Arquímedes Caballero, quien haciendo honor a su apellido alabó la tarea del gobernador, al señalar:

> Puebla es el único estado que basificó a los maestros de teleaulas, que otorgó licenciatura a los mentores de esta especialidad, que atiende a una población escolar superior a los 35 mil alumnos y que en breve egresará la primera generación. (35 mil alumnos en Telesecundarias del Edo.; por salir la 1a. generación, 1984, p. 1)

En contraste con el subsecretario y los propios medios de comunicación, quienes insistieron en el número de egresados o de población atendida por este sistema, el gobernador reiteró su idea de que a través de la educación se puede combatir la desigualdad social y, obviamente, del compromiso cumplido de otorgar educación a los jóvenes interesados, aun de las zonas rurales marginadas.

Los resultados en números

Considerado tradicionalmente por los gobernantes como un aspecto prioritario de su administración, por el monto de los recursos destinados a la educación básica, el acceso a esta es un indicador que representa el conjunto de los esfuerzos de atención pues involucra tanto a los alumnos inscritos como a los profesores y la construcción de edificios escolares.

En ese sentido, los informes de gobierno hacen énfasis en algunas cifras importantes relacionadas con estos tópicos, de manera que se observe el esfuerzo realizado y la diferencia con el gobierno anterior, además de proponer algunos argumentos respecto del porqué de tales acciones.

Uno de los problemas importantes a la hora de considerar los avances cuantitativos del Gobierno estatal se refiere precisamente a las cifras, pues no siempre concuerdan los datos que presenta la SEP del Gobierno federal con los que maneja el estado. En el caso de la matrícula, las diferencias son frecuentes, presentando siempre el gobierno del estado cifras mayores a las de la SEP del Gobierno federal; estas variaciones se encuentran en un rango que va de 2.7% hasta 43.7%. Para evitar cálculos sesgados, en las siguientes las tablas que se consideran siempre los datos de la SEP del Gobierno federal.

Tabla 1. Matrícula de educación básica, 1981-1986

CICLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
1981-82	68 835	756 497	129 872	955 204
1982-83	99 467	771 674	146 386	1 017 527
1983-84	102 088	788 432	174 712	1 065 232
1984-85	123 264	803 960	170 836	1 098 060
1985-86	132 715	807 182	182 378	1 122 275
1986-87	142 156	784 900	190 288	1 117 344

Nota. SEP (1982, 1987). Para 1982-83, INEGI (1987).

De acuerdo con estos datos, la parte más importante del crecimiento de la atención en educación básica se concentró en los niveles de preescolar y de secundaria. En el primer caso, la matrícula creció a lo largo del sexenio en 106% lo cual representa un incremento muy importante, al que no se le dio la promoción que sí tuvo la telesecundaria; por su parte, el aumento de la matrícula en la secundaria fue de 46.5%. En el caso de la primaria, esta tuvo un crecimiento de 28 403 alumnos, apenas un 3.7%.

Si consideramos el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en la educación preescolar se tuvo un aumento de su proporción, al pasar de 7.2% a 12.7%; la de secundaria creció también de 13.6% a 17%; y la de primaria disminuyó de 79.2 % a 70.2%.

Dicho incremento tuvo como año clave, el de 1982, donde todavía se recibió parte de los recursos del sexenio de López Portillo, pero es interesante observar que el crecimiento mayor haya sido en 1984, cuando se supone que no había recursos para ello. Debe advertirse que los esfuerzos de atención provinieron tanto del sector estatal como del federal, para el caso de preescolar y secundaria, como lo proponía el Programa Nacional de Educación. Dicho Programa señalaba: "El mayor impulso de expansión deberá darse en los niveles de preescolar y de secundaria" (Poder Ejecutivo Federal, 1985, p. 51).

Esto puede verse de manera clara en la tabla siguiente, donde se registra la población atendida con recursos estatales.

Tabla 2. Matrícula de educación básica estatal, 1981-1986

CICLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
1981-82	13 605	223 849	29 380	266 834
1982-83	—	—	—	—
1983-84	14 085	224 789	56 431	295 305
1984-85	14 839	225 467	48 237	288 543
1985-86	25 467	222 183	51 649	299 299
1986-87	30 548	216 507	53 469	300 524

Nota. SEP (1982, 1987). La fuente no incluye datos para 1982-83.

Como puede observarse, los dos rubros de mayor crecimiento en la educación básica manejada con recursos estatales son, considerando la matrícula, el de preescolar y el de secundaria; más de 100% en el caso de preescolar y más de 80% en la secundaria; mientras que la primaria se mantuvo casi igual, aunque con una disminución de 7 342 alumnos.

En el caso de los alumnos atendidos con recursos federales, puede verse un crecimiento de la matrícula en los tres sectores de la educación básica. Aunque el incremento en la atención a la primaria es pequeño: el de preescolar (más de 100%) y el de secundaria (casi 60%) representan esfuerzos mucho mayores.

Tabla 3. Matrícula de educación básica federal, 1981-1986

CICLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
1981-82	46 394	494 858	69 442	610 694
1982-83	—	—	—	—
1983-84	79 336	528 265	92 911	700 512
1984-85	99 625	544 851	96 826	741 302
1985-86	97 835	549 229	104 432	751 496
1986-87	101 596	531 995	110 939	744 530

Nota. SEP (1982, 1987). La fuente no incluye datos para 1982-83.

De acuerdo con los programas del sector educativo federal, para poder cumplir con la meta de ofrecer un año de preescolar al 70% de los niños de 5 años, sería necesario contratar a maestras de primaria y capacitarlas. Esto se cumplió fielmente en el estado, pues a pesar de contar con egresadas de la normal preescolar no se cubría el número de educadoras necesarias para atender el crecimiento de este nivel educativo.

Tal situación obligó al empleo de las estrategias de *emergencia*, al establecer un curso para capacitar a egresadas de normal primaria como educadoras, con una duración de seis semanas. El curso de 1981, por ejemplo, fue recibido por más de 170 profesoras que acudieron de varios estados al llamado de la SEP (Convocatoria, 1981, p. 3; Curso para educadoras en la Normal del Estado, 1981, p. 10).

La contratación de profesores para el nivel básico no tuvo, para el caso de los incorporados al presupuesto estatal, una tendencia constante, pues hubo ciclos escolares para los cuales creció notablemente el número de docentes. Si bien esto puede identificarse como un salto en la trayectoria histórica del sistema, lo importante es que se aprovecharon las posibilidades de empleo de los recursos. El total del personal docente contratado por el Gobierno estatal puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 4. Profesores de educación básica estatal, 1981-1986

CICLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
1981-82	275	4 491	1 467	6 233
1982-83	—	—	—	—
1983-84	289	4 919	1 586	6 794
1984-85	316	4 740	2 519	7 575
1985-86	626	4 840	2 621	8 087
1986-87	776	4 966	2 796	8 538

Nota. SEP (1982, 1987). La fuente no incluye datos para 1982-83.

Una de las cuestiones que llaman la atención de esta tabla es el hecho de que el mayor incremento de plazas de profesores se hizo en periodos diferentes a los difundidos por el Gobierno estatal. Por ejemplo, en 1982, de acuerdo con el informe de gobierno, se habían creado 1 133 plazas para maestros de primaria, casi cuatro diarias (PRI, 1983). No obstante, tal número no aparece en los datos de un año después, a menos que solamente se crearan para un ciclo escolar.

Si la información oficial había enfatizado desde principios del sexenio las cantidades de profesores contratados, en realidad hubo tres ciclos en los cuales se incrementó notablemente el número de docentes; de estos, dos correspondieron a la secundaria y uno al preescolar. El primero fue el de 1981-82, en el que se contrataron casi 600 profesores; el segundo, en 1984-85, cuando se aumentó el número de docentes de secundaria en una cantidad cercana a mil; el tercero fue el de 1985-86, para el caso de los docentes de preescolar, cuyo número casi se duplicó. Curiosamente, la política de contratación estatal estaba cumpliendo con los objetivos del Gobierno federal en turno. Esta cantidad de docentes contratados necesariamente obligaría a la creación de más escuelas, cuestión que puede revisarse en la tabla siguiente:

Tabla 5. Escuelas de educación básica estatal, 1981-1986

CICLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
1981-82	61	489	555	1 105
1982-83	—	—	—	—
1983-84	62	494	590	1 146
1984-85	65	500	588	1 153
1985-86	249	505	595	1 349
1986-87	354	509	604	1 467

Nota. SEP (1982, 1987). La fuente no incluye datos para 1982-83.

Por lo menos en el caso de preescolar, el aumento de maestros se vincula directamente con la aparición de nuevas escuelas para los dos últimos ciclos del sexenio. El incremento en el número de escuelas estatales en los ciclos 1985-86 y 1986-87 es claro para la educación preescolar, mientras que los otros niveles se mantienen sin gran variación, cuatro escuelas más en primaria y nueve en secundaria. Es decir, la tendencia de crecimiento de escuelas se mantiene, al final del sexenio, solamente en el nivel de preescolar, mientras que tanto en primaria como en secundaria la tendencia fue muy estable.

El gasto educativo

Otro aspecto importante de la legitimación que se otorgan los gobiernos estatales se encuentra en las cifras gastadas en beneficio de sus gobernados, de manera particular en el ámbito educativo donde se concentran los porcentajes mayores del presupuesto. Esta información es presentada principalmente en los informes de gobierno, aunque su difusión se realiza con mayor frecuencia en declaraciones a los medios de comunicación. El punto clave se encuentra en el porcentaje destinado a la educación del total del gasto público, el cual se presenta siempre en aumento. Una apreciación inicial se hace en la tabla de abajo (Tabla 6), donde se presentan los

datos globales del gasto en el sector educativo, que incluye también el gasto en la Secretaría de Cultura y en el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Tabla 6. Relación gasto público/gasto educativo, 1981-1986 (Millones de pesos)

AÑO	GASTO EDUCATIVO	GASTO PÚBLICO	PORCENTAJE (%)
1981-82	1 575	6 059	25.9
1982-83	2 490	8 492	29.3
1983-84	4 030	14 870	27.1
1984-85	6 029	31 020	19.4
1985-86	9 299	42 253	22.0
1986-87	14 483	60 062	24.1

Nota. *Informes de Origen y Aplicación de Fondos, 1981-1986.* Publicados en la prensa local.

Si bien es cierto que la carga de la educación sobre el total del gasto llega a representar una cuarta parte del mismo, puede identificarse una tendencia a la disminución en el porcentaje destinado a aquella, cuya recuperación nunca llega al nivel inicial del sexenio.

Es importante hacer notar que, a pesar de los incrementos en la contratación de profesores, cuyo número creció en más de dos mil plazas, y en escuelas, el gasto educativo estatal nunca llegó al 30% del presupuesto del estado. Es decir, si consideramos el porcentaje del gasto estatal en educación, encontramos dos aspectos a considerar. Por un lado, las variaciones en los porcentajes muestran que no existen criterios específicos de aplicación del presupuesto, lo cual es evidente en la diferencia entre el ciclo más alto (29.3%) y el más bajo (19.4%). Por otra parte, considerando los datos del sexenio, el sector educativo sigue siendo una parte importante del gasto público, alrededor de la cuarta parte del mismo.

Para el área de la educación básica, el manejo de la información financiera presenta algunos problemas para su identificación, puesto que los informes y sus anexos, así como las leyes de egresos, no desglosan en su totalidad los recursos destinados a los diferentes niveles educativos como los conocemos, ya que incluyen subprogramas que se dirigen a varios niveles, como es el caso de los centros escolares o el de educación física y estética.

Por lo mismo, los datos que se presentan a continuación (Tabla 7) incluyen el gasto en los subprogramas de preescolar, primaria y secundaria; en este último se suman secundaria general y telesecundaria.

Tabla 7. Relación gasto educativo/gasto en básica, 1981-1986
(Millones de pesos)

AÑO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	GASTO EDUCATIVO	GASTO EN BÁSICA (%)
1981	74.4	760.4	98.4	1 563	59.7
1982	--	--	--	--	—
1983	120.9	1,201.3	161.5	2 721	54.5
1984	174.7	1,748.5	235	8 588	25.2
1985	278.3	2,550.5	335.2	7 781	40.6
1986	427.7	3,629.8	521.3	12 462	36.7

Nota. *Informes de gobierno: 1982-1987.* Anexos programáticos y de inversión pública. No se obtuvo información sobre el año 1982.

Aparece nuevamente la variación anual del porcentaje destinado al gasto, lo que refuerza la idea de que no son claros los criterios, tanto de asignación como de crecimiento del nivel. En ese sentido, las acciones de política suponen una dependencia importante del conjunto de recursos disponibles y la posibilidad de obtención de otros adicionales. De otra manera no se entiende que de un año a otro las variaciones puedan alcanzar más de 15%. Más aún, si se toma en cuenta que uno de los problemas del gasto público tuvo que ver con los problemas inflacionarios que se vivieron en esos años. El gasto

educativo en el nivel de educación básica se ve con más detalle en las dos tablas siguientes (Tabla 8 y Tabla 9).

Tabla 8. Relación gasto educativo/gasto en básica, 1981-1986 (Millones de pesos de 1980)

AÑO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	GASTO EDUCATIVO	GASTO EDUCATIVO (%)
1981	58	594	77	1 221	59.7
1982	—	—	—	—	—
1983	29.5	293	39	663	54.5
1984	26	257	35	1 264	25.2
1985	26	238	31	726	40.6
1986	21	182	26	624.5	36.7

Nota. Calculado con datos del INPC del Banco de México.

La relación de este gasto afectado por la inflación con los niveles de crecimiento presentes hace pensar en un crecimiento empobrecido de los profesores y de las escuelas, pues los niveles de gasto son, cada año, menores. Es decir, a la disminución del porcentaje corriente, que decreció en 23%, debe agregarse la obligada por la inflación. Lo cual permite adelantar que, pese al aumento de matrícula, docentes y escuelas, el gasto real fue menor cada año del periodo de gobierno.

Tabla 9. Gasto por alumno en educación básica, 1981-1986 (Pesos de 1980)

AÑO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN BÁSICA
1981	4 263	2 654	2 621	9 538
1982	—	—	—	—
1983	2 094	1 303	691	4 088
1984	1 752	1 140	726	3 618
1985	1 021	1 071	600	2 692
1986	687	841	486	2 014

Nota. Calculado con datos del Gobierno del Estado y del Banco de México.

La tabla anterior muestra las consecuencias de la crisis económica en el gasto educativo, pues como se observa, el gasto por alumno cayó fuertemente, más de seis veces en preescolar, tres veces en primaria y más de cinco veces en secundaria. De allí que el gasto por alumno en la educación básica se fue a la baja, y no se haya recuperado en el periodo, al bajar casi cinco veces.

Síntesis de las cifras

Puede verse que el crecimiento del sistema, aunque es constante, no guarda una tendencia similar en el sexenio. De acuerdo con los datos globales de matrícula, la atención se concentró en los niveles de preescolar y de secundaria. En el primer caso, la matrícula creció a lo largo del periodo en 106%, mientras que, en el nivel de secundaria, el aumento de la matrícula fue de 46.5%.

La primaria, por su parte, tuvo un crecimiento absoluto de 28 403 alumnos, apenas un 3.7% en los seis años de gobierno. La tasa promedio de crecimiento en el periodo llega a 1.5%, lo cual muestra el estancamiento alcanzado por este nivel educativo en su atención a la demanda. Hay dos puntos extremos en la matrícula, el primer año de gobierno, donde la tasa de crecimiento llegó a 5.3%, respecto de 1980, y el último donde la tasa bajó a -2.7%.

Tal crecimiento aparece como una tendencia del sistema únicamente para el nivel de preescolar, donde el crecimiento fue constante a lo largo del sexenio. No así para la primaria y la secundaria, donde hubo ciclos escolares con una tasa negativa; en el nivel de primaria el ciclo 1986-87, cuando la tasa fue –como ya se dijo– de -2.7%; y en secundaria, con una tasa de -2.2% durante el ciclo 1984-85. Esto, frente a periodos escolares con una alta tasa de crecimiento, como el 1982-83 en preescolar (44.5%) y en secundaria (19.3%).

Si consideramos la proporción que ocupan en el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en el caso de preescolar aumentó su proporción de 7.2% a 12.7%; la de secundaria

creció también de 13.6% a 17%; y la de primaria disminuyó de 79.2 % a 70.2%.

En el caso de la parte del sistema atendida por el Gobierno estatal, la realidad es muy parecida, ya que el crecimiento en educación básica se encuentra concentrado en los niveles de preescolar y de secundaria. Para el primero, la matrícula creció a lo largo del periodo en un 124%, mientras que en la secundaria el aumento de la matrícula fue de 82%. Esto contrasta con el comportamiento de la matrícula en la primaria, que tuvo una disminución de 7 342 alumnos.

Asimismo, el crecimiento constante solo aparece para el nivel de preescolar, mientras que, en los casos de la primaria y la secundaria, se observan ciclos escolares con una tasa negativa. En el primer caso, los ciclos 1985-86 y 1986-87, donde las tasas fueron de -1.4% y de -2.5%, respectivamente; respecto a la segunda, es también el ciclo 1984-85 donde se presenta una tasa negativa, que llega a -14.5%, cifra sorprendente si se toma en cuenta que uno de los programas apoyados durante el sexenio era la secundaria.

Nuevamente, se encuentran periodos escolares con una alta tasa de crecimiento, como el 1985-86 y 1986-87 en preescolar, con tasas de 71.6% y 20%, respectivamente, los cuales son diferentes para las escuelas federales.

En referencia a la proporción que ocupan en el conjunto de la matrícula de educación básica, puede verse que en el caso de preescolar aumentó su proporción de 5.1% a 10.1%; la de secundaria creció también de 11% a 17.8%; y la de primaria disminuyó de 83.9 % a 72%. La manera en la cual se dio dicha atención debe verse más claramente si consideramos la situación del personal docente y las escuelas. La relación entre profesores y estudiantes, pasó de 42.8 alumnos por profesor en 1981 a 35.2 en 1986. Este indicador muestra un apoyo importante en la contratación de profesores de educación básica, el cual puede verse en el crecimiento de la planta docente de este nivel que, en términos absolutos, fue de 2 305 profesores; lo que significa un crecimiento promedio de 384 nuevos mentores por año.

Desagregando tales datos por nivel, es claro que la proporción mayor de nuevos profesores se da en preescolar y secundaria, niveles con alto crecimiento de la matrícula; así, en preescolar el crecimiento llegó a 182%, mientras que en secundaria hubo un incremento de 90% de la planta docente. La relación profesor/alumno en preescolar pasó de 49.5 alumnos a 39.4 en el periodo y en secundaria, fue de 20 a 19.1, lo cual muestra, pese a todo, los niveles de incremento de la matrícula en este último nivel.

Otro elemento que matiza la idea de crecimiento es la apertura de las escuelas estatales, cuestión identificable básicamente en secundaria, que abrió 550 en 1981-82, y en preescolar donde en el ciclo 1985-86 se crean 184 nuevos preescolares; la primaria mantuvo un crecimiento escaso, solo 20 nuevos planteles entre 1981 y 1986. En principio, los números muestran una tendencia al mejoramiento de los indicadores, pues se pasó de un promedio de 241 alumnos por escuela, en 1981, a 205 alumnos promedio por escuela, en 1986.

En cuanto al gasto educativo, a diferencia del crecimiento presente en los otros indicadores, no se observa una tendencia concreta de 1981 a 1986, pues el monto del gasto sectorial está alrededor de la cuarta parte del total, con un promedio anual de 24.6%, con una baja notoria en 1984, cuando solo alcanzó 19.4% del gasto total. Por otra parte, si tomamos solamente el gasto educativo y la proporción destinada a la educación básica encontramos un aumento en los montos, pero al mismo tiempo un descenso notorio en el global, pues de representar el 60% del gasto pasa al 37% en 1986. La cuestión más clara es que a pesar de los grandes aumentos al presupuesto educativo en 1984 (215%) y en 1986 (60%), esto no se reflejó en el gasto de educación básica. Finalmente, atendiendo al gasto educativo por alumno, este tuvo un descenso brutal en todos los niveles de la educación básica.

Recapitulación

Para fines del sexenio se encuentran datos que muestran la gran concentración de los servicios educativos en las zonas urbanas. Para el caso de la primaria, se señala: "En solo 20 municipios entre los que destacan Puebla, Tehuacán, Atlixco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula e Izúcar de Matamoros se tienen más del 50% de los alumnos y maestros" (INEGI, 1987, p. 59). En cuanto a la telesecundaria, el intento de ofrecer servicios en cada uno de los municipios del estado no fructificó, de manera que las comunidades rurales con mejores condiciones de infraestructura fueron las que recibieron el beneficio. No obstante, algunas cabeceras municipales pudieron contar con este servicio por primera vez, lo cual permitió proporcionar más oportunidades de acceso a los egresados de la primaria. Esto es relevante si consideramos que, para mediados de 1984, un total de 137 de los municipios del estado (63%) no contaban con instituciones de educación secundaria (INEGI, 1987).

Una característica del Gobierno estatal fue el manejo discursivo de los grandes propósitos educativos, como el marco de las acciones educativas desarrolladas en el estado; esto dificulta, sin duda, el análisis que pueda hacerse de los logros obtenidos, pues las prioridades de atención a la demanda estatal definen buena parte de la política.

En este caso, la atención a los niveles de preescolar y de secundaria, junto con la apertura de escuelas en las zonas marginadas fue una actividad que identifica los esfuerzos del Gobierno estatal, aun cuando la mayoría de los gastos educativos se destinen a la conservación del sistema ya existente.

La oportunidad de acceso a la secundaria, junto con la apertura de más escuelas del nivel de preescolar, se convirtió en uno de los mayores logros de la actividad educativa en el estado. Los dos niveles atendidos representan la posibilidad de una mejor formación, pues junto a la gran cantidad de estudiantes de primaria, se plantean

esquemas de acceso que con todo y su carácter compensatorio representan una de las formas de atención privilegiada por los Gobiernos federal y estatal, y para muchos egresados de primaria la única posibilidad de continuar sus estudios.

Capítulo 4

LAS ACCIONES FEDERALES

Las propuestas de la delegación de la SEP del gobierno federal

A diferencia de la política educativa estatal, que reproduce el discurso del Programa Nacional de Educación, pero tiene dificultades para darle concreción, la Delegación de la SEP del Gobierno federal se plantea metas concretas de atención educativa, aun cuando no descuide el marco discursivo. No obstante, el centro de su atención está en sus referencias al crecimiento del sistema educativo: tanto en presupuesto y plazas para profesores como en matrícula y edificios.

Entre la terminación del ciclo 1980-1981 y el inicio del 1981-1982, se mencionaron grandes inversiones para hacer crecer el sistema educativo en la entidad. Por ejemplo, en junio de 1981, la delegación anunció la creación de dos mil plazas federales para el siguiente año lectivo, las cuales se distribuirían de la siguiente manera: mil para maestros de primaria, 500 para educadoras y 500 para profesores de telesecundaria; además de la construcción de más escuelas secundarias técnicas y para trabajadores. Todo ello con un

gasto de más de 3 500 millones de pesos. Por su parte, el gobernador del estado anunciaba la construcción, por parte del CAPFCE, de más de 700 escuelas, dando prioridad al nivel de preescolar y a la educación técnica. (2,000 nuevos maestros federales, 1981; Hará el CAPFCE 700 escuelas, 1981)

Asimismo, haciendo caso omiso de las críticas de la disidencia magisterial, que hablaba de una muy estrecha vinculación entre el secretario general de la sección 23 del SNTE y el delegado, estos presentaron conjuntamente el plan de trabajo de la SEP para el ciclo 1981-1982. En primer lugar, daban por resuelto un problema que afectaba a los profesores muy continuamente, el de los pagos; luego, mencionaban la demanda que se atendería, 48 mil niños en preescolar, 562 mil en primaria y 37 mil en secundaria. Asimismo, se proponían aumentar el número de supervisores en el estado, pues su escasez, de acuerdo con el dirigente sindical, era uno de los obstáculos para mejorar la educación. Esta relación supone, de acuerdo con el delegado, una visión compartida de las medidas a tomar en la educación federal poblana, pues:

> El objetivo y meta de la SEP como de la Sección 23, es que Puebla sea un estado sin rezago educativo, combatir el analfabetismo, que los programas de enseñanza sean impartidos con la teoría y la práctica mancomunadas, lograr que los maestros tengan arraigo en las zonas marginadas, así como también luchar porque los maestros sean estimulados por las autoridades. (La educación llegará a las zonas más recónditas e inaccesibles: SEP, 1981, p. 1)

Si bien los objetivos mencionados son plausibles, el último punto muestra la compenetración que tiene el delegado, principal autoridad de la SEP del Gobierno federal en el estado, con la visión sindical. La propia Delegación parecía tomar decisiones de manera autónoma, pues anunció un conjunto de cambios en la política educativa a seguir en el estado. El primero de ellos, en materia de formación de profesores, planteó cuestiones que serían clave en la política nacional a mediados de la década de los ochenta; al indicar que, ante

el desempleo y la necesidad de mejoramiento de la preparación del maestro, se estudiaban tres asuntos, la posibilidad de no abrir más normales privadas, el cierre de las inscripciones a primer año de normal y la implantación del bachillerato como requisito para ingresar a este nivel educativo (Factible no se autorice ninguna otra escuela normal particular, 1981, p. 1).

La oposición al posible cierre de las normales particulares se dio inmediatamente por parte del Centro Patronal de Puebla y del PAN. El propio gobernador tuvo que reconocer ante la Unión de Padres de Familia que sí existía demanda de profesores de primaria y secundaria.

Un segundo conjunto de propuestas de la Delegación se hizo partiendo del supuesto de que oficialmente la demanda a la educación primaria estaba cubierta en el estado. Esto permitiría hacer uso de los recursos destinados a ella para consolidar las otras áreas de la educación básica, en el entendido de que esta se conformaba de 10 años (uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria). De acuerdo con esta idea, se atenderían más de 35 mil alumnos de preescolar y más de 30 mil en secundaria; además, se consolidarían los programas de arraigo al maestro en las zonas marginadas, pues los docentes que abandonaban las aulas llegaban a 1 600. Todo lo cual sería "un paso definitivo en la educación" (Educación preescolar a 35 mil niños, 1981, p. 1) del estado. Si bien los objetivos concordaban con los programas federales, al establecer en 1980 como prioritaria la atención en los niveles de preescolar y secundaria, la propuesta de empleo de los recursos parece más una decisión del Delegado.

A pesar de la oposición del SNTE, que defendía el regreso en todo el país al esquema de las direcciones federales de educación, en agosto de 1983, de conformidad con las propuestas descentralizadoras del nuevo Gobierno federal, se anuncia que la Delegación se convierte en Unidad de Servicios Educativos a descentralizar. De acuerdo con el decreto oficial, se crearía también el Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. Seis meses después se anunciaba la modificación de estos organismos para crear el Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección General

de Servicios Coordinados de Educación Pública. La tarea de esta última sería la administración de los servicios educativos federales y estatales (Presidencia de la República, 1986).

El problema de los pagos de los profesores

A principios del sexenio, varios son los problemas que se enfrentan en el manejo del sistema educativo federal. En el ámbito nacional, el surgimiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) representaba la aparición de un actor político más en el terreno educativo que además se confrontaría frecuentemente con la representación institucional del sindicato. En el caso de Puebla, existía cierta participación de los profesores en las suspensiones y huelgas que promovía la CNTE, aun cuando los grupos que dominaban el sindicato parecían contar con mayor fuerza que los disidentes.

Uno de los problemas iniciales que surgió se refería a la falta de pagos oportunos, que había sido una constante en todo el país para los maestros federales. Debe recordarse que en 1980 hubo protestas encabezadas por el SNTE en varios estados debido al retraso de los pagos, y que este asunto fue una de las causas que abanderó, aunque no inicialmente, el movimiento de maestros aglutinados en la disidente CNTE, en el cual llegaron a participar grupos de profesores poblanos.

De acuerdo con el Boletín 1 de la CNTE, de febrero de 1980, pertenecían a esta el Comité Estatal de Maestros Federales Bilingües de Puebla y la Organización de Maestros Democráticos de Puebla (Street, 1992, p. 104).

De conformidad con la política nacional de desconcentración administrativa, en enero de 1981, el delegado de la SEP en el estado, profesor y licenciado José Ángel Torres, anuncia varias medidas para resolver el problema de los pagos, entre las cuales menciona la apertura de oficinas en los municipios de Tehuacán, Teziutlán, Acatlán, Huauchinango, San Salvador El Seco y Puebla para pagar a los 22

mil profesores federales. Estas oficinas que en el proyecto federal se denominaron Departamentos de Servicios Regionales (DSR) tenían como propósito inicial ser una minidelegación, pero terminaron en lo que anunció el delegado poblano, como oficinas de pago.

Lo que no cambió fue el centro del discurso, se crearon para acercar los servicios a los profesores, a fin de evitar que estos se alejaran de las aulas para poder ir a cobrar. La versión de que la SEP carecía de datos precisos sobre su plantilla de personal aparece ratificada cuando el mismo funcionario maneja cifras diferentes, en una ocasión habla de 50 mil cheques y que suman un promedio de 150 millones de pesos mensuales. Mientras que en otras declaraciones menciona 30 mil cheques y un monto de 90 millones de pesos quincenales (*El Sol de Puebla*, 1981a, p. 7; 1981b, p. 8; 1981f, p. 8)

Por otro lado, la apertura de las oficinas de pago más que una solución expedita aparece como una medida retrasada, pues la propuesta de instalarlas se había hecho desde 1980, como parte de las reformas que la SEP del Gobierno federal realizaba. En el mismo mes se difunde, a través de desplegados en la prensa local, el anuncio de cambios en el sistema de pagos como parte del *Programa de Descentralización de la función del pago de remuneraciones al personal civil federal*. De acuerdo con este, se crea un sistema de pagos desconcentrado por el cual la SEP del Gobierno federal tomaba a su cargo el pago directo a sus trabajadores, tarea que desempeñaba antes la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), aunque lo haría en forma escalonada, primero en nueve estados, entre los que no se encontraba Puebla. Los beneficios esperados por la SEP para los maestros eran tres: recepción correcta y oportuna de su salario en los centros de trabajo, pago dentro de los treinta días siguientes a su ingreso al sistema, y la no suspensión del pago en caso de promoción o cambio de adscripción (Desplegado de la SEP, 1981a; 1981b).

A pesar de la apertura de las oficinas mencionadas no se logra el cumplimiento oportuno de los pagos, pues cuatro días después de la primera quincena del año 1981 aparecen protestas de los profesores

por el retraso. Algunos de los docentes opinan que "falta organización y personal capacitado para la aplicación del nuevo sistema de pagos". (Protesta de los maestros por el retraso en pagos, 1981, p. 1). Ante tal situación, el delegado plantea que el manejo de los cheques implica ajustes al sistema, el cual se irá perfeccionando.

A mediados de febrero de 1981, se anuncia que el nuevo sistema de pagos, que emplea modernos sistemas electrónicos, se ha normalizado, lo que permitirá que se entreguen en forma oportuna los cheques. Igualmente se habla de crear una oficina de gestoría, donde trabajaran en forma conjunta la delegación SEP y la sección 23.

Casi un año después, se insistía en la terminación de los problemas de atraso y rezago en los pagos quincenales a los profesores, pues desde septiembre de 1982 se esperaba contar con equipo de cómputo para elaborar los cheques de los 26 mil maestros federales y de 4 400 empleados administrativos.

La propuesta de los DSR se retoma a principios de 1983, al informar que serían desconcentrados los servicios administrativos al interior del estado, de manera que los profesores ya no perderían tiempo ni gastarían dinero para tramitar sus papeles. Esto se podría hacer en los seis departamentos que se abrirían en el estado. El plan piloto se iniciaría en Ciudad Serdán (La descentralización de servicios de la SEP es en servicio de maestros, 1983, p. 2).

Un caso interesante de la administración educativa estatal es el de los así llamados *maestros de recursos federales,* que eran profesores que trabajaban en escuelas estatales pero pagados con recursos económicos federales, de manera que quien asume su representación es la Sección 51 (estatal), aunque las autoridades encargadas de resolver los problemas de pagos son las de la Delegación de la SEP.

En el gobierno de Jiménez Morales se presentó el mismo problema que con los maestros federales, los pagos que se debían hacer se retrasaban, por lo que hubo protestas de la Sección 51 ante lo que llamaron *burocratismo, negligencia y apatía* de la Delegación, pues el retraso no solo era de los cheques quincenales, sino además del pago de incrementos y prestaciones. Tales adeudos, que incluían pago de

material didáctico, incremento al sueldo base y retroactivo: debían ser cubiertos según ofreció la SEP en la primera quincena de noviembre de 1981, mediante la emisión de un cheque especial. (Enojo de maestros federales por el marcado retraso en el pago de salarios, 1981, p. 1; Ofrecen que en esta quincena los pagos a maestros quedarán regularizados, 1981, p. 2).

A principios de 1982, más de 400 profesores de recursos federales suspendieron labores hasta que les liquidaran su sueldo y su aguinaldo. Antes del paro, el líder sindical Guerrero Ríos había tenido una reunión urgente con los encargados de la educación estatal y federal y acordaron que se les entregarían los cheques, pero los profesores determinaron no levantar la suspensión de actividades hasta no ver sus cheques correspondientes. Según el delegado, el problema era de las secretarías estatales de Finanzas y Educación, quienes se tardaban en mandar las nóminas de los profesores. Finalmente, las labores se reanudaron ante la promesa de la delegación de pagar de forma inmediata (De profesores, el primer paro del año, 1982, p. 1).

El adeudo llegaba, entre maestros federales y maestros de recursos federales, a 401 millones de pesos, pues se debían pagos de conceptos como quincenas de diciembre, aguinaldo, sueldos extraordinarios, sueldos omitidos y estímulos a profesores de regiones críticas. El 14 de enero de 1982 se publicó la lista de cheques por Departamento de Servicios Regionales, cerrando con esto una etapa en los problemas de pagos del sector educativo. Una nota curiosa es que, en el listado, entre quienes recibirían los cheques atrasados, se encontraba, además de otros funcionarios menores, el propio director de educación federal.

Capítulo 5

LOS SINDICATOS DE MAESTROS EN EL ESTADO

Antecedentes

El origen del SNTE se ubica en una intención por parte del Estado mexicano para establecer un órgano con apoyo popular que "serviría como intermediario y organizador del cuerpo político del magisterio" (Pescador y Torres, 1985, p. 11). Este objetivo se mantuvo por varios años; sin embargo, al crecer el sistema, el propio sindicato se expandió y su presencia en todos los ámbitos del país lo convirtió en una pieza fundamental para el sistema político.

La historia del sindicato registra la conformación, en diversas épocas, de grupos hegemónicos, cuyas pugnas han reflejado la importancia de la propia organización y su relación con la política oficial. Así, se menciona al Frente de Unidad Nacional Revolucionaria de Trabajadores de la Educación (FUNRTE), dirigido por los grupos de Robles Martínez (1959-1972) y Vanguardia Revolucionaria (VR) aglutinado por Jonguitud Barrios (1972-1988) (Arnaut, 1992).

Para el periodo que nos ocupa, es importante recordar que la propuesta inicial de lo que luego sería VR era luchar por la democracia,

la unidad y el mejoramiento profesional del magisterio y contra el economicismo que caracterizaba al sindicato. Un elemento en el que se hizo hincapié fue mostrarse no como un grupo, sino como representativo del sentir de los profesores, de manera que se buscó una estructura de funcionamiento que fuera orgánica al SNTE, llegando a tener representantes por cada escuela (Carrizales, 1983, pp. 77-84). Una caracterización de lo que era VR dentro del SNTE la plantea Hernández, quien señala que "con el estímulo y la protección de muchos funcionarios" (1997, p. 52), este grupo:

a) buscó la conquista de espacios educativos no para beneficio del magisterio: sino de ellos como grupo;
b) hizo de la "masificación de la corrupción" (1997, p. 52) un elemento básico de su estrategia, pues avaló el ausentismo laboral, las licencias indefinidas y defendió la inamovilidad en el trabajo. Todo esto, ante la dificultad de luchar por salarios dignos.

A pesar de la caracterización negativa de VR, se le consideró en su momento como *una fuerza significativa* en la formulación de política educativa y al mismo SNTE como un apoyo firme en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de otras políticas. Esta visión del sindicato como un elemento de apoyo para las decisiones gubernamentales en materia educativa se ha señalado en varias épocas. Por ejemplo, Bremauntz, defensor de la educación socialista, refiriéndose a la reforma del artículo 3.º en 1946, señala que: "Fue el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el que sirvió de apoyo al Ejecutivo Federal para realizar ese retroceso en la educación nacional" (Bremauntz, 1959, p. 76).

LAS RELACIONES INICIALES CON EL GOBERNADOR

En el periodo que nos interesa, iniciado el nuevo Gobierno estatal, una de las primeras acciones del ejecutivo estatal fue estrechar lazos con los representantes del sindicato estatal de maestros (Sección 51), –su

líder, el profesor Guillermo Melgarejo Palafox, era también diputado federal– quienes le ofrecieron un convivio a fines de febrero de 1981.

Dicha reunión se aprovechó para agradecerle la publicación en el Periódico Oficial del Estado y, por lo tanto, la puesta en vigor de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado de Puebla (ISSSTEP), aprobada a fines del gobierno anterior; al mismo tiempo se le solicitó la elevación del sobresueldo de vida a 35%, así como la creación de una comisión SEP-SNTE para instrumentar el escalafón académico.

El discurso del dirigente seccional frente al gobernador refrendó la militancia de la Sección 51 en Vanguardia Revolucionaria y, de manera indirecta, hizo referencia a los problemas que se presentaban desde 1979 en el sindicato, al señalar:

> Declaramos que la bandera de unidad es la práctica constante de la democracia sindical y que los otros pilares que la sustentan son nuestra independencia y autonomía y que todo ello se resume en dos palabras: Vanguardia Revolucionaria, y que en nuestro sindicato se está con Vanguardia o se está contra ella, pero no caben las medias tintas. (Elevan compensaciones a maestros, 1981, p. 1).

Tales afirmaciones se hacían en el marco de los movimientos para el cambio de secretario general, de los cuales no se tenía el control total. El propio Melgarejo planteaba la necesidad de la unidad sindical para el cambio y mencionaba que se llevaría a cabo dentro de un congreso *democrático y unitario*; no obstante, un día antes de las elecciones no se conocía públicamente el lugar donde se realizaría el congreso, pues se hablaba de Tehuacán, Huauchinango y Ciudad Serdán como posibles sedes.

El 2 de abril de 1981 se efectuó el congreso en el centro escolar de Ciudad Serdán. Antes de la elección se rumoró que entre los posibles candidatos a la secretaría general estaban Felipe Guerrero Ríos, Juan Pérez Corte, Enrique Cruz Gutiérrez e Ignacio Rosainz, pero los tres últimos no se presentaron como candidatos. Otro rumor fue que los dirigentes nacionales del sindicato ya le habían prometido la

secretaría a Guerrero Ríos, quien fue elegido finalmente como secretario general. De acuerdo con uno de los reporteros presentes, antes de que se presentara la única planilla registrada, se abrió la puerta del gimnasio donde se desarrollaba la reunión y se introdujeron más de 200 maestros, quienes "al oír el nombre de Felipe Guerrero Ríos se volcaron en porras y vivas" (Piden al magisterio no dividirse, 1981, p. 1; Evitamos el dedazo: Guerrero Ríos, 1981, p. 1).

Un mes después, en la presentación oficial del comité ejecutivo de la sección, el nuevo secretario ya tenía buenas nuevas para sus representados, pues se había obtenido una prestación más, el pago de una compensación por el día del trabajador de la educación, que sería entregado a los profesores en la primera quincena de mayo. A mediados de junio de 1981, se comenzó a hablar de un asunto que a la larga sería origen de algunos conflictos posteriores. Guerrero Ríos propuso la venta del sanatorio magisterial de la sección sindical, pues con la creación del ISSSTEP se complementarían los servicios ofrecidos. La propuesta agregaba otro beneficio, al sugerir que con el producto de la venta se podría construir un edificio para el sindicato.

A fines del ciclo escolar 1982-1983 se realizan una serie de suspensiones que afectan al sistema educativo estatal y federal, pero con demandas que no pueden ser resueltas desde el estado. Los paros formaban parte de una estrategia del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, que amenazaba con una huelga nacional, para mostrar su inconformidad por el aumento de sueldo propuesto por las autoridades educativas y, a la vez, darle dimensión a la fortaleza del sindicato, cuyos líderes buscaban llegar a la dirección de la SEP en el nuevo Gobierno federal.

Una actividad ajena a las tareas sindicales fue desarrollada en agosto de 1983, cuando el secretario general y diputado federal suplente, Guerrero Ríos, a nombre del magisterio poblano *destapó* al profesor Jorge Murad como candidato del PRI a la presidencia municipal de Puebla. Las pugnas entre los grupos al interior de la sección estatal, que se hacen más evidentes en el momento de los cambios de dirigentes sindicales, tuvieron como ejemplo extremo las elecciones de 1984,

donde se formaron dos grupos, Vanguardia Revolucionaria, apoyado por el comité ejecutivo, y Corriente Unificadora Vanguardista, constituido por varios profesores que siempre habían quedado al margen de las principales carteras de la Sección 51. Si bien el nombre de uno de los grupos puede identificarse con la corriente oficial de Vanguardia en el sindicato, no eran apoyados por la organización sindical nacional. Parece en todo caso, un recurso de los dirigentes locales para atraer seguidores y asumirse como los *auténticos* vanguardistas.

El conflicto

La puesta en marcha de las actividades para la realización del congreso de la Sección 51 en ese año, donde se nombraría al nuevo grupo dirigente, exacerbó algunos de los conflictos ya presentes e hizo más claros los mecanismos de funcionamiento del propio sindicato. En marzo de 1984 se propuso la fecha del 2 de abril para la elección del nuevo líder, siendo los dos prospectos más visibles José Luis Velázquez Baéz y Roberto Juan López Torres, y se elaboró el calendario de asambleas delegacionales. Ante las quejas sobre el atraso de la convocatoria, el secretario general insistía en que la convocatoria había sido entregada a tiempo y que era la dirección nacional la que decidía su publicación.

Mientras, una comisión investigadora del SNTE recibía denuncias y quejas y realizaba una revisión del manejo de las cuotas. Una de las más conocidas fue la denuncia de los negocios hechos por los líderes. Se informó que la venta del hospital magisterial, a un precio de 20 millones de pesos, fue hecha sin consentimiento de la base y que se había solicitado un préstamo al ISSSTEP por 18 millones de pesos sin que se supiera dónde quedó ese dinero.

La pugna crecía de forma tal que los líderes empezaron a manejar a sus seguidores para mostrar su fuerza. El 19 de marzo de 1984 seguidores de Velázquez Báez, realizaron una manifestación

de apoyo a su candidatura como secretario general. Se demandó la publicación de la convocatoria y la eliminación de las tácticas dilatorias para posponer el congreso. Velázquez, por su parte, dijo: "las mayorías están exigiendo un cambio en la política sindical, ya no permitiremos el continuismo dentro de la sección 51, mucho menos la imposición. No responderemos a ningún ataque, ofensas o calumnias que nos hagan" (9 mil maestros abandonan aulas para hacer una manifestación política, 1984, p. 1). La participación en la manifestación llegó, según la prensa, a casi 9 mil profesores, el 70% del sistema educativo estatal. Al final del mitin, se informó de la lentitud para convocar al congreso, ahora se hablaba de mayo o junio, como fechas posibles de realización.

Por otra parte, la campaña contra el grupo Vanguardia y los líderes seccionales continuaba. La Corriente Unificadora publicó pruebas de las diferencias encontradas entre el costo real de un terreno comprado por el comité de la sección y el que declararon el secretario general de la sección sindical y el secretario de finanzas. Tal diferencia llegaba a más de 4 millones de pesos.

La división se mostró claramente cuando en el desfile del 1.° de Mayo, los maestros estatales participaron en dos contingentes. Uno, el de los seguidores del comité ejecutivo, y otro el de la Corriente Unificadora. Estos últimos pidieron durante el desfile *auditoría al actual comité sindical*, además de insistir en que el comité seccional quería boicotear su participación en el mismo.

La sanción extraoficial de las acusaciones contra los líderes sindicales la dio un columnista muy cercano al Gobierno del estado, al transcribir cada una de las denuncias de los opositores y mencionar el tamaño de los contingentes del desfile, asignando a la Corriente una cantidad de casi 7 mil participantes, mientras que al comité sindical se le contabilizaban unos 3 mil. Es decir, de acuerdo con esta versión, la mayoría estaba con la oposición. (Zárate López, 1984, p. 7). El mismo columnista se ocupó nuevamente del tema unos días antes de que se desconociera al líder de la sección, reiterando las denuncias de corrupción en contra de este.

El proceso de ruptura tomó mayor fuerza cuando el comité nacional del sindicato suspendió al comité de la sección estatal y nombró una Comisión Ejecutiva para atender los problemas de los maestros. Los cargos contra el comité estatal eran: término de su mandato desde el 3 de abril, violaciones, desacato y rebeldía a los estatutos y principios del SNTE. El 11 de junio, en una reunión con los secretarios de Gobierno y Educación, Melquiades Morales y Enrique Martínez, respectivamente, se presentó a los profesores miembros de la comisión, cuyo secretario general era Román González Ayala. En esa reunión se mencionaron algunos acuerdos para resolver la situación que vivía el sindicato; entre ellos, que los candidatos de los dos grupos no serían tomados en cuenta para la elección y que se haría una auditoría al comité no reconocido. La prensa del 12 de junio se ocupó profusamente del asunto, donde pueden verse las posiciones de los dos grupos, así como sus defensas a través de desplegados.

El comité seccional y sus seguidores reaccionaron rápidamente, pues cuando apenas se hacía público el desconocimiento por parte del comité nacional, ya se habían apoderado del edificio del sindicato y se declaraban en paro, acusando también a los enviados del comité nacional y al propio secretario general, Miranda Castro, de propiciar la disidencia sindical. Se planteó, también, que no harían exámenes finales si no se realizaban las elecciones.

La versión de los enviados del comité nacional era que las propuestas de realizar el congreso hechas a los representantes de los dos grupos no habían fructificado, porque el comité de la Sección 51 insistía en que el candidato a secretario general fuera uno de los integrantes del mismo, mientras que la propuesta del comité era que se seleccionara por parte de los delegados efectivos. Por la indisciplina de la sección, se tomaron como acuerdos, su suspensión, la designación de la comisión ejecutiva y una auditoría desde 1982.

Convocados por los líderes visibles, cada uno de los grupos realizó suspensiones de labores en defensa de sus posiciones. Unos solicitaban elecciones, desconocían a la comisión ejecutiva y apoyaban al comité seccional. Otros defendían a la comisión ejecutiva

y solicitaban el desafuero del diputado local Guerrero Ríos, para –decían– acabar con la corrupción, el continuismo y la división en el magisterio.

En un mitin, el candidato de la Corriente Unificadora, Velázquez Báez, que según la comisión ejecutiva no podía participar en las elecciones, estableció su punto de vista sobre el conflicto y propuso su retiro como candidato:

> Siempre y cuando se elija a una persona que unifique al profesorado, que vele por sus intereses y derechos […] Esta ha sido mi lucha durante más de diez años […] los maestros estamos cansados de las imposiciones, los compromisos y compadrazgos, que tanto daño han hecho […] por ello ahora que ven que el poder ya no lo tienen tratan de aferrarse a él cueste lo que cueste. (El grupo vanguardista pide el desafuero de Guerrero Ríos, 1984, p. 1).

Los dirigentes de la Sección 51 todavía buscaron apoyo con los dirigentes de algunos sindicatos locales, entre ellos el de los burócratas estatales y municipales, quienes hablaron de que las acciones contra el sindicato de maestros las realizaba "una minoría con intereses oscuros" (12 sindicatos contra agresiones, 1984, p. 1). Los sindicatos fueron convocados por Gustavo Castell Sosa, líder de los burócratas estatales y asistieron la CROC, el sindicato del Seguro Social, el de Ferrocarriles, el del Ayuntamiento, el de los mercados, el de telefonistas y el de trabajadores cinematográficos, además del secretario de la FSTSE y el líder de la Sección 51 junto con su candidato.

Hasta ese momento, el gobernador del estado parecía ajeno al conflicto, y cuando el líder de la Sección 51 solicitó su intervención para que se realizaran las elecciones, aquél indicaba su respeto a la autonomía del SNTE. Por lo demás, no se alejó de la relación con la instancia sindical, pues al recibir a la comisión ejecutiva nombrada por el sindicato reforzó los vínculos formales establecidos por esta con los funcionarios de su gobierno.

Por su parte, la actuación del secretario de educación parece clara cuando, al inicio del conflicto y ante las suspensiones, pide que

no se ponga en riesgo la labor educativa, pero después los líderes seccionales insisten en la presencia de apoyo de este funcionario, y además mencionan que, por esta causa, recibe presiones de parte del gobernador.

La cercanía de las vacaciones de verano permitió un respiro en el conflicto, pues, por un lado, la inquietud magisterial tuvo efectos positivos al anunciarse a fines de junio un aumento salarial del 23% para los maestros estatales, y, por otro lado, los dirigentes se mantuvieron en pláticas para acordar las condiciones en las cuales se realizarían las tan ansiadas elecciones, luego de iniciar el nuevo ciclo escolar.

La Comisión Ejecutiva, que se mantenía como el organismo dirigente de la sección, lanzó la convocatoria para el congreso el 4 de septiembre, después de que los dos grupos en pugna habían pactado en la ciudad de San Luis Potosí la realización del mismo, ante la presencia de Carlos Jonguitud Barrios, dirigente real del SNTE y, en esas fechas, gobernador del estado de San Luis Potosí.

Según la convocatoria, firmada también por el Comité Ejecutivo Nacional, las elecciones se realizarían los días 5 y 6 de octubre. Igualmente, se dio a conocer la existencia de una Comisión Bipartita, que participaría en todo el proceso de elecciones, y representaría a cada uno de los grupos en pugna. Así, Amparo Vera, Felipe Minor y Florial Romero figuraban por parte de la corriente de Velázquez Báez; mientras que Isaac Flores, Andrés Bernal y Felipe Guerrero lo hacían por parte del candidato Roberto Juan López.

Sin embargo, durante todo el mes de septiembre se habló de una ola de intimidación por parte de uno de los grupos participantes. El secretario de la comisión ejecutiva llegó a decir que si las condiciones no eran propicias se suspendería el congreso ya programado. Por otro lado, a fines del mes ya se tenía conocimiento de que el grupo de Vanguardia Revolucionaria (VR) presionaba a profesores para crear un sindicato independiente, como a la postre sucedió (Ahora salen con que pueden suspender el congreso de maestros de la sección 51, 1984; Desplegado de profesores del CENHCH, 1984, p. 12).

La realización del congreso iniciaba con la elección de un total de 123 delegados. Para esta, la propuesta de la Comisión Ejecutiva fue que se hiciera de manera simultánea, cuestión que según ellos evitaría manipulaciones, pero de acuerdo con el grupo VR dicha propuesta fue con mala intención. Para cada delegación habría representantes de los dos grupos y un representante del comité nacional. Las elecciones se suspendieron en 10 delegaciones, por conflictos entre los representantes de los dos grupos, pero en las demás se logró hacerlas.

Los resultados oficiales fueron 31 delegados de la CUV, 29 de VR y ocho asambleas suspendidas por falta de *quorum* y por violencia. Según el grupo de VR, ellos habían logrado 62 delegados contra 23 de la CUV y se habían suspendido 10 asambleas por violencia. Un representante del comité nacional, Ignacio Langarica, señaló resultados diferentes, 58 delegados para VR y 50 para CUV, y como no había mayoría de ninguno de los grupos (mínimo se necesitaban 63 votos para ello), se requería de negociaciones para celebrar el congreso.

Después de 2 días de negociación, el congreso se suspendió en forma indefinida, quedando la responsabilidad de la situación en el comité nacional. Los representantes de dicho comité alegaron que se había agotado el tiempo marcado por la convocatoria y al no haber obtenido la mayoría ninguno de los grupos ni haber presentado alguna terna para la secretaría general, se tenía que suspender el congreso. Ante el desconocimiento de su *triunfo*, los seguidores del grupo VR tomaron el edificio sindical para realizar un congreso. Ahí, con 71 delegados que estaban a favor del candidato López Torres, este resultó elegido como secretario general.

El argumento central del conflicto fue el convenio de San Luis Potosí, nunca dado a conocer de manera pública. El grupo VR planteó que se salían del SNTE por las violaciones a lo firmado para la celebración del congreso estatal, y el de CUV afirmó querer un congreso bajo las normas firmadas en ese convenio. El único punto de acuerdo dado a conocer fue que se habían comprometido a otorgar posiciones proporcionales a cada uno de los grupos, cuestión que

el grupo de Guerrero Ríos finalmente no respetó, pues quería todas las posiciones para su grupo.

Las críticas al grupo VR fueron contundentes: "vanguardistas vergonzantes", "En San Luis Potosí se entrevistaron 36 veces con el maestro Carlos Jonguitud Barrios y terminan por romper con Vanguardia Revolucionaria", "lo único que quieren son posiciones políticas, poder y dinero", "crearon un clima de terror para obligar a los profesores a votar por su facción", "usaron métodos gangsteriles", "crearon un grupo de choque, que embriagados y armados amedrentaron a los participantes en la elección de delegados", "agredieron físicamente e intentaron secuestrar al representante del comité nacional", "anteponen sus intereses personales y de grupo". Posteriormente, un recuento de los hechos del grupo CUV mostró la lista de problemas surgidos en las delegaciones donde se suspendió la votación, así como los mecanismos usados por el grupo de Guerrero Ríos para alterar el resultado de las posibles votaciones. A esta información se agregan dos datos ya conocidos, pero poco publicitados; la participación de un grupo de supervisores en favor de los disidentes, y la presencia de Saravia Ordoñez como asesor de los mismos ("Desplegado" de presuntos delegados de la sección 51 al Congreso: de la CUV, 1984, p. 4).

La inconformidad de los dirigentes seccionales salientes con los encargados de realizar el congreso y la dificultad de probar a quien correspondía la mayoría, permitieron que se diera la ruptura con el sindicato nacional. Esto se anunció, al parecer en principio solo como una medida de presión, pues la siguiente semana a la suspensión del congreso, uno de los dirigentes señaló que sería la asamblea quien decidiría si se separaban del SNTE y formaban un nuevo sindicato o regresaban al nacional. No obstante, la polarización de las posiciones y la fuerza que parecían tener los inconformes, llevó a la ruptura de manera definitiva. El 10 de octubre se anuncia la creación del nuevo sindicato, el cual se quedaría con los bienes de la Sección 51 del SNTE (el edificio sindical, la tienda y la guardería, así como la nueva sede del sindicato), puesto que según

el dirigente Guerrero Ríos "estos son propiedad de los trabajadores, quienes a través de sus cuotas y cooperaciones han hecho posible su adquisición".

Luego, solicitarían el registro del Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación del Estado de Puebla (SETEP) ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Tal hecho permitió conocer, en versión del secretario general, Roberto Juan López Torres, el número de miembros del mismo, 6 700 trabajadores, y el apoyo por parte del secretario de Educación, Martínez Márquez, que los aceptaba como gestores y les había abierto las puertas (El grupo López Torres decide el miércoles su situación ante el SNTE, 1984; Crean nuevo sindicato magisterial, 1984; Piden a Conciliación el registro del sindicato independiente de maestros, 1984).

La versión del conflicto dada por el nuevo sindicato apareció en un desplegado del cual se desprende que la pugna surgió porque el secretario general del comité nacional, Miranda Castro, apoyó a un grupo (CUV) que no ha ocupado la dirección sindical por "su conducta hipócrita, por su acción desbordada y por su impudicia y desvergüenza seudo sindical" (Arroyo Cruz, 1984, p. 3). El documento mostraba serios problemas en su redacción, lo cual contrastaría con el hecho de que el firmante fuera nombrado secretario de Cultura en el Gobierno estatal siguiente. Su insistencia en que contaban con la mayoría de los maestros se observa en los datos mencionados varias veces, pues hablaban de ocho mil afiliados del total de 9 500 trabajadores, o en otra ocasión señalan que el SETEP cuenta con siete mil de un total de ocho mil empleados.

La presencia del SETEP, como nuevo actor sindical en el estado, tiene características muy contradictorias, pues aun cuando no cuenta con registro como sindicato aparece siempre como un factor importante en decisiones de manejo de personal en la SEP del estado: y sin ser parte efectiva en las negociaciones con el Gobierno estatal, obtiene de forma automática los beneficios logrados por el SNTE. Por otro lado, sus dirigentes mantuvieron durante algún tiempo algunas

de las canonjías logradas como parte de la Sección 51, como eran: la diputación local, maestros comisionados al PRI, algunas supervisiones, direcciones de escuelas, puestos dentro del Gobierno estatal y hasta los edificios sindicales.

La situación irregular de la Sección 51, al no tener dirigentes elegidos por los miembros de esta, se mantuvo por varios meses más, pues el Comité Nacional del sindicato nombró una nueva Comisión Ejecutiva, dirigida por el profesor Ramiro Vázquez Ramos, cuya tarea sería "dar una solución total y completa al magisterio estatal" (Nueva Comisión Ejecutiva en la sección 51 del SNTE, 1984, p. 1), insistiendo en que se buscaría la unificación de los maestros estatales, puesto que el SNTE no reconoce a ningún sindicato independiente.

Además, la presencia de profesores de dos grupos sindicales diferentes en una misma institución generó una serie de conflictos que se mantuvo por varios años. Por ejemplo, al inicio del ciclo escolar 1985-86 en la escuela primaria Federica M. Bonilla, tres maestras se enfrentaron no solo verbalmente con la directora, sino que se habló de agresiones físicas. La solución dada por la SEP estatal fue, como en otros casos, algo extraña, pues se jubiló a la directora y las profesoras causantes del conflicto fueron cambiadas de escuela (Por violencia suspenden clases en una escuela, 1985; Reanuda clases la escuela "Federica M. Bonilla" hoy, 1985).

Luego de la presencia de la Comisión Ejecutiva por más de un año, a inicios de 1986 se habla de la realización del congreso de la Sección 51 para los días 27 y 28 de enero, casi simultáneo al de la Sección 23. La presencia de dirigentes del comité nacional, encargados de los trabajos previos, obliga a aclarar que "no habrá imposición desde el centro de nuevos dirigentes" y, en alusión a los creadores del SETEP, se afirma que el *gangsterismo* está desterrado del sindicato.

La situación beligerante de inicio de año parece lejana, pues desde días antes se da a conocer la sede del congreso (Tehuacán) y este se realiza sin grandes complicaciones. El único punto negativo que se menciona es el hecho de que los dirigentes estatales anteriores (los formadores del SETEP), dejaron una deuda de más de 30 millones

de pesos. Hay además un mensaje a ese sindicato al señalar el representante del comité nacional, Nicolás Callejas, que: "la traición la repudiamos abiertamente, en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación jamás se aceptarán a hombres que desvíen la libertad, democracia y autodeterminación de los trabajadores" (Congreso democrático: con respeto al voto de los maestros: Callejas A., 1986, p. 1).

En el curso del congreso se hace un reconocimiento al trabajo de la comisión ejecutiva, y luego de dos días de trabajo, se nombra secretario general al profesor José Luis Velázquez, quien afirma que este "fue un verdadero y real congreso democrático". Con el nombramiento del nuevo secretario general de la sección, se supone una vuelta a la normalidad, aunque fue evidente la disminución de los docentes afiliados al solicitar su participación en la creación de un nuevo sindicato estatal. Con el desarrollo de este conflicto pueden observarse las contradicciones entre el discurso, las decisiones y las acciones de los participantes, como la democracia y la unidad en el sindicato junto con decisiones ajenas a la solución de la disputa, como sería el caso de "me apego a la legalidad si me nombran" (grupo institucional); y "me salgo del juego si no me nombran" (grupo disidente).

También aparecieron las tensiones generadas entre los intereses locales, tanto del grupo creador del nuevo sindicato y las autoridades educativas poblanas, como los intereses nacionales del SNTE, apegados a la búsqueda de la unidad sindical en época de turbulencias en otros estados.

Los conflictos entre los profesores del sector federal

Los maestros federales, agrupados en la Sección 23 del SNTE, sostuvieron algunos conflictos internos. Uno de estos había llevado a los inconformes a apoderarse del edificio sindical, a raíz del rompimiento con el secretario general quien era apoyado por las autoridades de la Delegación de la SEP federal. Este conflicto, que en un inicio

involucró a dos grupos en lucha por el control de la sección, sin gran relación con la disidencia, se extendió y radicalizó con la aparición de la Comisión Coordinadora de Lucha del Magisterio: la cual buscó el desconocimiento del Comité Ejecutivo de la Sección 23 y conformó una Comisión Ejecutiva Democrática.

En la versión de los disidentes, el conflicto inició porque el secretario general, Olegario Valencia, había desplazado del Comité Seccional a tres secretarios, al oficial mayor y a encargados de otras comisiones, lo que había dividido al magisterio. A ello le agregaban la expulsión de varios profesores y la corrupción con la que se manejaban ascensos, nombramientos y cuotas. Apoderados del edificio sindical, proponían entregarlo a cambio de la renuncia del secretario general. El movimiento era apoyado por el presidente de Vanguardia Revolucionaria de la sección y varios exsecretarios de la sección (Desplegado, 1981, p. 7).

Ante las actividades de la Coordinadora, que llegaron a reunir en sus movilizaciones a unos mil profesores, Olegario Valencia, secretario general de la Sección 23, recurrió al Comité Nacional y buscó su apoyo para mantenerse en el cargo. Por ejemplo, a principios de marzo se efectuó el II Pleno de Comités Ejecutivos Delegacionales y organizó una marcha de apoyo a la que acudieron –según la prensa– unos 10 mil profesores; en ella, insistió en la versión de manos extrañas y grupos comunistas que intentaban apoderarse del sindicato. Al mismo tiempo, a pesar de los llamados al diálogo por parte del representante del comité nacional, Ramón Zúñiga Romero, se buscó la expulsión de los maestros señalados como culpables de los disturbios (No hubo quórum en el Congreso de masas, 1981; El SNTE no desviará sus principios, 1981).

Zúñiga insistía en que "están abiertas las puertas del sindicato a los maestros disidentes, para cancelar la problemática en medio de un franco diálogo" (Apoya la base magisterial a Olegario Valencia, 1981), al tiempo que los expedientes de los maestros culpados se remitían a la Comisión de Honor y Justicia del sindicato, generando desplegados de las dos posiciones en todo ese mes.

Un mes después se anunciaban medidas destinadas a fortalecer la posición del secretario ante los profesores; por un lado, la posibilidad de adquirir viviendas, al comprar terrenos para la construcción de casas para los maestros y, por otro lado, la idea de disminuir las posibilidades de acción de los disidentes. Esto último, mediante dos vertientes; una, al asumir la defensa de los derechos de los instructores bilingües, algunos de los cuales habían formado parte de los contingentes de apoyo a la CNTE; y la otra, con la noticia de que las organizaciones que tenían vínculos con los maestros disidentes –como eran la Unidad Obrera Independiente (UOI) y el Consejo General Campesino (CGC)– les habían retirado su apoyo (Adquirieron 33 Has. de terreno para construir casas de maestros federales, 1981, p. 7).

Esto se anunciaba cuando un *plantón* de los disidentes frente al palacio de gobierno cumplía 15 días. Ese mismo día, al dar por terminado el plantón, los maestros de la disidencia llegaban a un acuerdo con la Delegación de la SEP federal para crear una comisión encargada de resolver los casos de represión administrativa y gestionar el pago de salarios a quienes habían estado en el paro. Un día después, ante las presiones del SNTE, las autoridades de la Delegación federal se retractaban y sostenían que no se pagaría a los maestros que habían faltado a clases.

El desfile del 1º de Mayo fue una ocasión más para que los medios atacaran a los profesores disidentes cuando, según la prensa, miembros de la Coordinadora de Lucha y del Partido Comunista Mexicano "agredieron con salvajismo a un grupo de maestros federales" (Cien mil trabajadores desfilaron ayer en impresionante demostración de unidad, 1981, p. 1) que desfilaban, usando palos y banderas del partido. La situación de inconformidad no se diluyó, pero la acción de los grupos disidentes organizados no tuvo mayores repercusiones.

Por el contrario, la dirigencia sindical utilizó este enfrentamiento para dar imagen de unidad, trabajo y profesionalidad, contraponiéndolo a la idea de violencia e irracionalidad achacada a los disidentes. Una primera muestra de tal uso, fue en las celebraciones clave del mes de mayo, cuando en el homenaje a las *madres maestras*, se insiste

en las cualidades dobles de estas mujeres, para hablar de la terminación del problema con la disidencia, al señalar que la "unidad, autodeterminación, madurez y el ser profesionales y honestos […] han hecho que los ataques injustos, mal fundados y la intromisión del Partido Comunista se haya desterrado en forma definitiva de las filas magisteriales" (Homenaje a las madres maestras que son ejemplo de integridad profesional, 1981, p. 1).

La misma dirigencia hizo difusión de sus logros, al presentar al gobernador la propuesta de edificación de las viviendas de la Unidad Magisterial Vanguardia Revolucionaria, para la cual ya se contaba con 39 hectáreas al sur de la ciudad y con mil 200 créditos aprobados. Al mismo tiempo, se le solicitaba al Gobierno del Estado mayor seguridad para evitar sucesos como los ocurridos el 1º de Mayo. El propio gobernador insistió en la versión sindical, al decir, en su mensaje a los maestros federales: "Los maestros […] deben y tienen que defender vigorosamente ante cualquier adversidad, la unidad del gremio magisterial" (Instó el gobernador a los maestros a defender su unidad y su sindicalismo, 1981, p. 1.)

El cierre estuvo en el discurso del secretario quien, sin mencionar directamente a los inconformes, acusó a sus dirigentes, en forma general: "el magisterio ha desterrado de sus filas la corrupción, a los políticos magisteriales que comercializan a las organizaciones que solo se dedican a adquirir prebendas porque esta amarga experiencia ya la vivimos por ningún motivo volveremos a ella" (Instó el gobernador a los maestros a defender su unidad y su sindicalismo, 1981, p. 1).

Una cara opuesta la presentaban maestros interesados en evitar que el secretario general cumpliera la tradición reciente de ser candidato a diputado federal por el PRI. A fines de enero de 1982 apareció un desplegado en la prensa, donde se acusaba al profesor Valencia de haberse quedado con el dinero de más de 2 mil maestros a quienes había prometido casas, de haber intentado matar a su esposa y de enriquecerse con las cuotas de los agremiados; igualmente, se hablaba de su periodo como "lleno de rapiña, servilismo y mediocridad [y de ser el] más nefasto secretario general de la sección 23" (Desplegado

"¡Olegario nunca será candidato!", 1982, p. 6). La intención no se ocultaba, pues el desplegado estaba dirigido al presidente nacional del PRI. Finalmente, contra los pronósticos del desplegado, el profesor Olegario Valencia fue nombrado candidato y ganó las elecciones para diputado federal.

Para enero de 1983 la situación parece cambiar, ante la renovación del Comité Ejecutivo Seccional, cuestión que prevé el secretario (y diputado federal) Valencia Portillo, al declarar que "en las filas del magisterio federal poblano hay madurez y conciencia, las divisiones han quedado atrás y sepultadas, los 30 mil maestros estamos unidos en un solo ideal: servir a México y a las nuevas generaciones de educandos" (Entregarán 180 casas a maestros desde este mes, 1983, p. 1).

Esta declaración parecía necesaria, pues ante el cambio de dirigencia, los dos grupos de disidentes que se habían originado por las decisiones del comité en funciones, hicieron acto de presencia. El Frente de Unidad Revolucionaria del magisterio federal acusó, en un desplegado público, al secretario seccional de corrupción y de perseguir a sus enemigos políticos. El texto de dicho desplegado terminaba así: "En Puebla tres años de vanguardia olegarista han sido de vergüenza, corrupción, asociación delictuosa, arbitrariedad, persecución, (y) antidemocracia" (Desplegado, 1983a).

Este frente lo conformaban algunos de los profesores desplazados del comité seccional por el secretario, entre los cuales había fieles seguidores de Vanguardia Revolucionaria y algunos miembros del Partido Popular Socialista. Un desplegado en defensa del secretario de la sección los caracteriza de manera diferente, como "políticos sin futuro pero con mucho pasado, dipsómanos en vías de recuperación, mercenarios del mejor postor y traidores al sindicato que los ha protegido" (Desplegado, 1983b, p. 4). Por su parte, la Comisión Coordinadora de Lucha, sin hacer mención del secretario ni de la supuesta corrupción, propuso que ningún miembro del comité actual integrara el nuevo comité seccional. Asimismo, aparecieron demandas de los maestros de telesecundarias, sector que había sido olvidado, pues se asumía que las únicas escuelas de este tipo eran las

estatales, a partir del apoyo proporcionado por parte del gobernador para su apertura.

A las denuncias hechas, el secretario respondió: "nos vamos con las manos limpias y con un patrimonio para los maestros federales de 300 millones de pesos" (Principia la reestructuración del magisterio en el Edo; elegirán a su nueva directiva, 1983). Sin embargo, las tácticas para efectuar el cambio del Comité sin tener dificultades mostraron que no había mucha unidad en el sindicato.

En primer lugar, se realizó la apertura del congreso sindical con la presencia de las más altas autoridades posibles (el gobernador, el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, el secretario de educación en el estado y hasta el presidente de la Cámara de Diputados estatal), lo cual hacía casi imposible, por las medidas de seguridad tomadas, la aparición de alguna inconformidad. Luego, nunca se definió el lugar donde se efectuarían los trabajos de los que surgiría el nuevo comité, cuestión decidida – literalmente– sobre la marcha.

La elección del secretario se dio luego de que se mantuvo a los delegados en una prolongada sesión. Finalmente, el secretario general designado fue el profesor Neftalí Dante Nolasco Hernández, uno de los nombres que se mencionaban desde antes, el cual tenía como mayor mérito haber sido secretario particular del líder de la sección y diputado Valencia. (Hicieron esperar 19 hrs. a delegados para imponerles un secretario general, 1983).

Como puede verse, la presencia pública de los maestros tiene en apariencia poca relación con las políticas educativas, al estar vinculada principalmente con los conflictos internos y con la búsqueda de posiciones políticas dentro del sindicato y fuera de él. Sin embargo, al darse amplia difusión a sus contiendas, se omite el hecho de que los objetivos de estas representan una forma de participación más directa en la toma de decisiones sobre el sistema educativo. Este es un aspecto que debe considerarse, más allá de lo anecdótico de las pugnas al interior de su organización sindical, pues en ellas intervienen, además del sindicato nacional, funcionarios estatales.

Capítulo 6

LA UNIÓN ESTATAL DE PADRES DE FAMILIA (UEPF)

Los orígenes de la unión

Nacida en abril de 1917, al calor de la discusión entre el Estado y la Iglesia en torno a la Constitución recién elaborada, su bandera primordial ha sido la defensa de la libertad de enseñanza. En esencia, sus planteamientos de base mantienen como sustento los argumentos propuestos por el Episcopado mexicano en su Pastoral Colectiva sobre la nueva Constitución, en contra de la restricción de la libertad de enseñanza contenida en esta, la cual se refleja en la prohibición de la instrucción religiosa en las escuelas privadas y el ataque al derecho de los padres de familia a educar a los hijos según su creencia y religión (Villaseñor, 1978, pp. 94-95).

La Unión Nacional de Padres de Familia ha sido caracterizada como parte de los organismos *paraeclesiásticos*, o parte de la *Iglesia prolongada,* que insisten en no tener relación directa de dependencia con las autoridades eclesiásticas, pero que representan en buena medida un mecanismo de presión en favor de los proyectos de la Iglesia como institución. Un estudio más reciente la ubica como parte de

la derecha radical, en gran medida *reformista*. Sus canales de acción son básicamente los institucionales, lo cual la constituye como una organización intermedia, pues a diferencia de otras radicales busca incidir dentro del orden establecido para modificarlo (Pérez-Rayón y Carrillo, 1996, p. 113).

La actuación de la UNPF, mediante movilizaciones junto con organismos afines, para defender sus posiciones en cuestiones educativas ha tenido momentos de éxito, como lo fue el enfrentamiento con los proyectos educativos del secretario Bassols, que renunció ante la oposición de esta agrupación a los proyectos de hacer laica la educación secundaria (1932) y de impartir educación sexual en primaria y secundaria (1933) (Britton, 1976). Entre 1941 y 1942 hubo otras movilizaciones de la Unión apoyada por organizaciones vinculadas a la Iglesia católica, que presionaron contra la orientación socialista de la educación y el monopolio del Estado sobre la educación; estas presiones se vieron reflejadas en los cambios de secretario de Educación, pues hubo tres secretarios entre 1941 y 1943. La actividad de la UNPF no se concretó a la movilización, sino que se elaboró un proyecto de reforma del Artículo 3o. donde proponía el reconocimiento del derecho de los padres a la educación de sus hijos, la función del estado como coadyuvante de esta tarea a través de la subvención de escuelas y el derecho de existencia de las escuelas religiosas (Serrano, 1992, pp. 52-60).

No siempre la oposición a la política educativa implicó la presencia de la UNPF, como puede verse en Aguascalientes, donde hubo fuerte oposición, pero "de ninguna manera podía decirse que la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) en el estado estuviera controlando y dirigiendo la labor de resistencia" (Camacho, 1991, p. 143).

En Puebla, entre 1934 y 1940, también se observa la actuación de la UNPF ante la presencia de la escuela socialista, contra la cual protestan también la Acción Católica, el Directorio Estudiantil Evolucionista y la Liga Defensora de la Libertad de Enseñanza; aunque la llegada de Maximino Ávila Camacho al gobierno del estado permitió una relación más armoniosa con estos grupos.

De manera tal que a mediados de 1938 se defiende al gobernador en su actitud contraria a la federalización de la educación y a la coeducación, esta última ya era una política presente en las propias escuelas oficiales. (Márquez, 1992).

La manera tradicional en la que se había entendido la participación de las escuelas particulares en las actividades educativas locales se limitaba a que cumplieran con la entrega de la documentación pertinente solicitada por la secretaría, así como el establecimiento de una cuota mensual por escuela, para gastos de papeleo que se entregaba a la inspección. Según la delegación de la SEP federal, a partir de enero de 1983 el papel de entregadores de documentación (mandar sus papeles y boletas de exámenes a la SEP) cambiaría, pues por instrucciones venidas de las autoridades centrales, este tipo de escuelas participarían ahora en todos los eventos técnico-pedagógicos, las reuniones y las evaluaciones que hicieran las autoridades educativas (Obligarán a escuelas particulares a participar en eventos pedagógicos, 1983, p. 1).

Tal intervención implicaba un mínimo de atención a las escuelas privadas, aun cuando en el mismo papel que las públicas, el de ser participantes, pero no poder involucrarse en las decisiones que les interesaban. De hecho, la tradición de aislamiento en que se había desenvuelto el sistema de educación privada les permitía mayores posibilidades de acción, que ahora –por supuestas instrucciones del Gobierno federal– serían limitadas.

Debe considerarse, por otro lado, que la presencia de este tipo de escuelas en el estado estaba poco extendida. De acuerdo con los datos del periodo 1981-1982, el número de escuelas primarias particulares era de 136, de las cuales 88 se concentraban en el municipio de Puebla. Las otras 48 se distribuían en 36 municipios del estado (INEGI, 1986). A pesar de la mínima cantidad de escuelas privadas, la presencia de la UEPF en la política local es notoria. Luego de sus amplias movilizaciones contra los libros de texto en 1960 y 1975, parece haber una estabilidad en su relación con las autoridades educativas, por lo que sus acciones se han dirigido a otras áreas.

No es sino hasta 1984 que cobra fuerza nuevamente la actividad de la UNPF, cuando encabeza movimientos contra la revolución educativa y los libros de texto, así como contra la despenalización del aborto. Los mayores conflictos se presentaron en Nuevo León, Sinaloa y Jalisco, mientras que en todo el país se impulsó el Día Nacional de la Libertad de Enseñanza, que fue celebrado el 7 de abril de 1984. La campaña de presiones contra el artículo 3º. de la Constitución culminó con diversas movilizaciones en mayo de ese mismo año. Estos movimientos *por demandas sociales* son impulsados –de acuerdo con Valdés– por sectores empresariales, como parte de las estrategias desarrolladas por estos para llegar a conformar un liderazgo político (Valdés Ugalde, 1987, pp. 449-450).

El *acarreo* y la defensa de las normales

En el estado, desde principios del sexenio, además de sus campañas contra la pornografía y el aborto, y su defensa de la integración familiar, acciones tradicionales por las que era conocida, la UEPF mantuvo algunas posiciones encontradas con actividades que, dentro de la tradición política, se desarrollaban en la educación pública.

Una primera fuente de conflicto fue la obligada suspensión de clases como premio por participar en eventos políticos, cuestión que desde el primer día de gobierno fue observada. La presencia de alumnos y profesores en la bienvenida al presidente López Portillo el primer día de febrero de 1981 (domingo) fue notoria, de manera tal que las autoridades suspendieron las clases en las escuelas estatales el día 6 de febrero (viernes), en *compensación* por la asistencia de maestros y alumnos a la recepción del presidente, quien había acudido a la toma de posesión del gobernador (*El Sol de Puebla*, 1981d, p. 7).

En julio del mismo año, ante la necesidad de convocar nuevamente a los escolares para recibir al presidente, las autoridades educativas señalaron que dicho evento no era un acto político, sino que mediante esta actividad se buscaba inculcar principios cívicos a los

alumnos (Ninguna escuela puede obligar a alumnos que asistan a eventos de carácter político, 1981, p. 1). Este mismo argumento fue sostenido por la UEPF para atacar al delegado de la SEP federal, quien había prometido que los escolares no participarían en actos políticos, y criticar el traslado que se hizo de 3 mil escolares al Distrito Federal, en el mes de septiembre, para la clausura del Congreso del SNTE (Tres mil escolares llevados al D.F. para un acto político de maestros, 1981; Desplegado de la Unión de Padres, 1981).

Tal situación no era nueva pues, ante las protestas de la UEPF, a fines de 1980 las autoridades educativas se habían comprometido a suspender los festivales masivos. La insistencia en este asunto fue tal que el gobernador en una reunión con la UEPF, en octubre de 1981, afirmó: "Los estudiantes tienen una función: la de ir a las escuelas a recibir el aprendizaje, y en los actos políticos deben ser los políticos los que participen" (*El Sol de Puebla*, 1981h).

Las críticas no hacen mella en el ánimo de los dirigentes magisteriales, pues la pugna vuelve a aparecer en noviembre, cuando se inicia la campaña del candidato del PRI a la presidencia, Miguel de la Madrid, en Puebla. Se aprovecha el desfile del día 20, donde participan estudiantes, para realizar la bienvenida a aquél. Tres días después, la presencia de los alumnos es necesaria para poder llevar a cabo los *murales* y los *mosaicos* que se ofrecen al candidato; el acto es organizado por los dirigentes sindicales de las dos secciones del SNTE y se efectúa en el estadio de fútbol de la capital.

Tal evento muestra la fuerza que, en esta época, tiene el sindicato nacional dentro de las actividades partidistas, pues el cierre de la campaña lo había realizado la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en una reunión previa, por lo que el único sentido del evento magisterial era mostrar su presencia ante el candidato. Ciertamente, la gente movilizada era más de 10 veces mayor que la del acto de la CNOP y en el *presidium* solo se encontraban los líderes de las secciones 23 y 51, así como el secretario general del SNTE, Ramón Martínez Martín.

La actividad desplegada es también preludio del empleo masivo de los escolares en los actos de campaña del candidato a lo largo del país. Dicha participación fue una de las acciones más criticadas al dirigente *vitalicio* del sindicato, Carlos Jonguitud Barrios.

En Puebla, la UEPF había planteado su oposición a la movilización de los alumnos por dos razones específicas, eran actos políticos que no beneficiaban directamente su preparación escolar y además se les exponía a peligros no solo en los eventos, sino en su traslado. Además, el gobernador les había garantizado que no serían obligados a participar. Un día después de hacer público su descontento: aparecía una propuesta que los maestros harían al candidato, la cual afectaría de manera directa a las escuelas particulares. Dicha petición era que se legislara sobre las cuotas y se redoblara la supervisión en estas escuelas (Se oponen a la movilización extraescolar de los niños, 1981, p. 7; Desplegado de la UEPF, 1981, p. 2; Legislar sobre las cuotas en escuelas privadas pedirán al candidato del PRI, 1981, p. 1). Un aparente logro de las protestas se pudo ver cuando ante el primer informe del gobernador, no fueron citados los estudiantes para hacer la tradicional valla. Tal hecho fue aplaudido por los dirigentes de la UEPF.

La segunda cuestión que enfrentó más directamente a la UEPF con el Gobierno estatal fue la propuesta de cierre de las normales que hizo la SEP del Gobierno federal para todo el país en 1983. Aunque no se dijo que serían cerradas las escuelas, sino que se habló de regular el flujo y la demanda de maestros, en los hechos, se suspenderían las inscripciones al primer año de educación normal, lo cual fue interpretado como una medida de cierre de estas instituciones. Ante la propuesta, la UEPF defendió a las normales particulares, dando como razones la necesidad de profesores en el estado y apelando al artículo 5.° Constitucional, para defender la actividad de las mismas.

La defensa implicó una protesta masiva ante el gobernador, y una serie de negociaciones que obligaron a la no aplicación de la norma federal. El gobernador, alegando que el estado era libre y soberano, firmó un convenio con los inconformes, básicamente la

UEPF, la Federación de Escuelas Particulares (FEP) y los directivos de las normales particulares, para permitir la inscripción con el mismo número de alumnos autorizado para el ciclo escolar anterior (40 por grupo). El convenio firmado reconocía el problema de desempleo para los egresados de estas escuelas, que la SEP estatal calculaba en alrededor de 10 500 profesores (Hacen falta maestros, dicen los paterfamilias, 1983; Respeto a la voluntad popular, 1983; Habrá inscripciones en normales, 1983; 12 mil maestros demandan plaza a la SEP: se otorgarán solo 1 400, 1983).

Los argumentos planteados inicialmente por las autoridades no eran aplicables a los egresados de las normales particulares, pues quienes tenían como derecho la asignación de plazas automáticamente eran los egresados de las escuelas oficiales. Por otra parte, la propia política estatal de crecimiento de la matrícula iba en contra del cierre de las normales, ya que para los niveles de preescolar y secundaria se estaba contratando a egresados de la normal primaria, no solo del estado sino de otras entidades.

En ese sentido, el gobernador tomó una decisión más adecuada a la realidad estatal, que representó: a) una forma de reconocer la fortaleza de las instituciones inconformes, dirigidas por la UEPF y apoyadas por organizaciones de empresarios y el PAN; y b) la irracionalidad de aplicar una medida tomada por el Gobierno federal en un estado donde el mercado de trabajo para los profesores estaba en crecimiento. El crecimiento de los niveles escolares que antes no eran considerados importantes (preescolar y secundaria) y la contratación *masiva* eran hechos contrarios a la política federal y a sus argumentos de saturación del mercado laboral de los profesores.

CONCLUSIONES

Una de las conclusiones iniciales es el hecho, aparentemente obvio, de que la política educativa involucra un conjunto de aspectos más allá de las decisiones generales sobre la educación, tomadas en el marco del Gobierno estatal. Esta cuestión muestra algunos de los diferentes niveles y actores involucrados en la política educativa.

En el terreno discursivo, esencial para la política, se observa que, entre el discurso planteado y las actividades propuestas, parece haber una brecha importante en los diferentes niveles de decisión, lo cual no impide que se realicen algunas acciones que permiten el cumplimiento de ciertos objetivos de la política educativa planteada.

En el caso del periodo de gobierno revisado, es notoria la manera en la cual se establecen metas específicas cuyo cumplimiento implica rebasar aspectos de la realidad que no se habían tomado en cuenta. La propuesta de incrementar el acceso en los niveles de preescolar y secundaria se realiza sin contratiempos a lo largo del gobierno. El crecimiento de las escuelas, de los maestros y de los alumnos en estos niveles educativos es un fenómeno que no se puede ignorar, aun cuando las propuestas iniciales de buscar mayor igualdad en el acceso no tuvieron los resultados esperados. En este sentido, puede concluirse que fue la decisión del gobernador la que favoreció el

crecimiento del sistema, sin encontrar apoyo claro en los secretarios que pasaron por la SEP estatal.

El fenómeno de crecimiento del sistema es indiscutible, aunque no presenta una tendencia constante en los diferentes sectores de la educación básica para el periodo revisado. En lo referente a la matrícula, de acuerdo con los datos globales, la parte más importante de la atención en educación básica se concentró en los niveles de preescolar y de secundaria; donde se mantuvo un crecimiento constante. Asimismo, se observa que este periodo de crecimiento fue apoyado por los recursos federales, pues la matrícula atendida pasó de 64% a 66% de acuerdo con la matrícula en escuelas federales y la total del estado (SEP, 1982, 1987).

Debe mencionarse también que mejoró el indicador de la relación entre profesores y estudiantes, lo que supone una contratación mayor de profesores de educación básica. Este hecho se presentó incluso en el caso de la primaria, donde la matrícula tuvo un descenso. No obstante, el crecimiento en matrícula, profesores y escuelas, no tiene una correspondencia similar en lo referente al gasto educativo, pues si se considera la proporción destinada al nivel de educación básica encontramos un aumento en los totales, pero una seria disminución en el gasto global, donde pasa de representar el 60% del gasto al 37%. Esta situación es más seria si consideramos el gasto educativo por alumno, el cual tuvo un decremento importante en el caso de la educación básica.

Una más de las conclusiones a las que podemos llegar es la dificultad que se tiene en el ámbito educativo estatal para elaborar programas educativos, puesto que las propuestas siempre son tomadas de los planes federales, sin considerar los diagnósticos realizados ni los problemas específicos que tiene la entidad. Tal situación tiene como una de las explicaciones posibles el hecho de que el desarrollo de proyectos diferentes, con objetivos específicos para los problemas particulares del estado, requiere de comportamientos diferentes en varios planos, tanto organizativos como políticos, del sistema educativo estatal.

Por un lado, la elaboración de los proyectos supone la presencia de cuadros técnicos con cierta capacidad, cuestión que obligaría a romper con la tradición institucional de incorporar a esas tareas a personal por razones ajenas a los requerimientos específicos de trabajo. En segundo lugar, se requiere de una necesidad de innovación que supone, como en otros campos, la investigación a largo plazo, la búsqueda del mejoramiento en el campo educativo y la aplicación de las técnicas recientes en situaciones controladas, situaciones en las que se requiere invertir una cantidad de personal, acceso a las escuelas, materiales y financiamiento importantes, cuestiones que no son comunes en la actividad educativa estatal.

En tercer lugar, en el terreno de lo político, el manejo de propuestas ajenas al discurso federal puede ser un inconveniente al momento de buscar el financiamiento necesario para el estado, pues ante la inexistencia de procedimientos específicos, la forma de obtener los recursos ha seguido las tradiciones de apego al discurso presidencial y de empleo de las facultades discrecionales del ejecutivo federal. Este es un factor que no debe olvidarse cuando se analiza una política determinada económicamente desde el centro.

Por otra parte, a pesar del monto de los recursos empleados, que ha pasado de la cuarta parte a la mitad del gasto público, debe recordarse que el importe mayor de los mismos se canaliza al pago de salarios del personal docente. Este es un serio obstáculo para la generación de propuestas apoyadas financieramente por el Estado y, al mismo tiempo, para la construcción de un discurso estatal en el terreno educativo, pues este requiere de la generación de propuestas y de la obtención de resultados.

Respecto a la presencia de los diversos actores sociales en la política educativa, puede verse un comportamiento de gran contraste. Uno de ellos se refiere a los grupos políticos que intervienen en el ámbito educativo, si bien el gobernador suele identificarse con intereses de tipo federal, los nombramientos en las dependencias educativas (secretaría, subsecretarias, direcciones, etcétera) se nutren del personal político local. Por ello, las intenciones del gobernador

no se relacionan directamente con los propósitos e intereses de los grupos estatales.

En relación con el proceder del sindicato, se identifica –en las acciones de los grupos al interior de las secciones– una serie de actividades conformadas por la tradición del propio sindicato, como son los apoyos de la dirección nacional y la aplicación –a veces discrecional– de sus reglamentos, junto con la vinculación y soporte por parte del gobernador, más que de las autoridades educativas locales. Tales elementos favorecieron la posibilidad de ruptura cuando se contó con el sustento de parte de tales autoridades para promover a grupos desplazados de la dirección sindical.

Tal actuación de los sindicatos de profesores, interesados en mantener el control de la sección sindical y sus intereses particulares, cuestiones que los llevaron al enfrentamiento y a la creación del nuevo sindicato, que al final aparece como beneficiario agregado (*free-rider*), pues aun cuando no tiene reconocimiento legal es partícipe de todos los beneficios que el SNTE obtiene para las secciones estatal y federal; así como una presencia en el manejo de las plazas, los puestos de dirección y administrativos de la secretaría estatal y, aun de cargos políticos. Un aspecto importante fue la dirección del discurso vigente, el del vanguardismo, pues para nombrar al grupo inconforme y luego disidente se utilizó el término ideológico del sindicato de ese momento, ser vanguardistas; cuestión que aparentemente les permitió aglutinarse como la parte *oficial* de la sección sindical. Un aspecto común en las contiendas al que se recurrió fue el conjunto de denuncias hechas de manera pública como agentes negativos de la actividad sindical.

En cuanto a la presencia de la UEPF, en este periodo estuvo centrada en demandas concretas que, de acuerdo con su ideología, representan una mejor educación y la defensa de la libertad de enseñanza. La posición en contra del traslado de los alumnos a eventos políticos del partido oficial fue un punto de conflicto que mostró la vinculación estrecha del sindicato con este y la ausencia de argumentos para realizar estas actividades. A su vez, la oposición al

cierre de las normales particulares dio evidencia de la importancia del sindicato en la aplicación de las políticas, pues fue una de las pocas organizaciones que se enfrentó a una decisión tomada y obligó a dar marcha atrás a las autoridades estatales. Un aspecto importante de su actuación es que en la primera de sus demandas se asume la defensa de los alumnos en general, aunque no son los de las escuelas privadas quienes participan en las actividades políticas.

Finalmente, la descripción hecha de algunos de los aspectos ocurridos en el terreno de la educación básica poblana permitió la identificación de actores –además de las autoridades federales y estatales– con capacidades de intervención en la toma de decisiones educativas y su aplicación, como el caso de la UEPF o de dependencias gubernamentales no vinculadas directamente con la educación, como el caso de TRM y SCT; otros con intereses más orientados al funcionamiento de las relaciones laborales, como las secciones del sindicato de maestros, pero que conforman expresiones de lo que reconocemos como política educativa en el estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos y publicaciones oficiales

Gobierno del Estado de Puebla (1982). *Puebla 1982, 1er. Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (1983). *Puebla 1983, Segundo Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (1984). *Puebla 1984, Tercer Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (1985). *Puebla 1985, Cuarto Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (1986). *Puebla 1986, Quinto Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Gobierno del Estado de Puebla (1987). *Puebla 1987, Sexto Informe de Gobierno: Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1986). *Anuario Estadístico de Puebla, 1985*, Tomo I. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1987). *Puebla, Cuaderno de Información para la Planeación*. México: INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (1985). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Presidencia de la República. Dirección General de Asuntos Jurídicos (1986). *El marco reglamentario para el cambio*. 5. México: Presidencia de la República.

PRI (1983). *Guillermo Jiménez Morales, 2o. Informe de Gobierno*. Puebla: PRI-Comité Directivo Estatal.

Secretaría de Educación Pública (1979). *Programas y Metas del sector educativo: 1979-1982*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (1983). *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, *Serie Histórica de fin de cursos, 1976-1977/1981-1982*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (1984). *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, *fin de cursos, 1983-1984*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (1989). *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, *Preescolar y primaria, fin de cursos 1987-1988*, México: SEP.

Artículos y libros

Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). (1992a). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). (1992b). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (ed.). (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguirre, E. (1979). *Los retos del Derecho Público en materia de federalismo*. México: UNAM.

Alvarado, A. (1996). Los gobernadores y el federalismo mexicano. *Revista Mexicana de Sociología*, *58*(3), julio-septiembre 1996, 43-71.

Álvarez, I. (1992). IV. La descentralización. En G. Guevara (comp.), *La catástrofe silenciosa* (pp. 159-187). México: FCE.

Anderson, C. W. (1974). *Cambio político y económico en la América Latina*. México: FCE.

Archer, M. S. (1983). *Social Origins of Educational Systems*. Beverly Hills & London, Sage.

Arnaut, A. (1992). *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de Trabajo, *4*. Estudios Políticos.

Arredondo, M. A. (1998). El financiamiento de la instrucción pública durante las primeras décadas de la independencia en Chihuahua. *Relaciones*, *9*(76), otoño 1998.

Aziz Nassif, A. (1996). *Territorios de alternancia. (El primer gobierno de oposición en Chihuahua)*. México: Triana/CIESAS.

Barrera, R. (2001). ¿Y la reforma de la burocracia? *Revista IAPEM*, 50, septiembre-diciembre 2001, pp. 119-138.

Bremauntz, A. (1959). *Unidad y programa para el triunfo de la Revolución*. México: Ediciones Jurídico Sociales.

Britton, J. A. (1976). *Educación y radicalismo en México. I. Los años de Bassols (1931-1934)*. México: SEP.

Cabrero, E. (1991). Retos y perspectivas en la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio. *Transiciones políticas, tomo I,* mayo de 1991. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 176-185.

Calvo Pontón, B., Zorrilla, M., Tapia, G. y Conde, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París: IIPE-UNESCO.

Camacho, S. (1991). *Controversia educativa: entre la ideología y la fe. La educación socialista en Aguascalientes*. México: CNCA.

Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias*. México: UNAM.

Carrizales, C. (1983). *Crisis en la formación de educadores*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro. (Serie: Política y Educación en México, No. 1).

Charlot, B. (1994). El enfoque cualitativo en las políticas educativas. *Perfiles Educativos*, núm. 63, enero-marzo 1994, pp. 72-76.

Civera, A. (1988). Política educativa del gobierno del Estado de México: 1934-1940. *Secuencia*, *5*, septiembre-diciembre 1988.

Cruz Barrera, N. E. (1989). Los encierros de los ángeles. Las prisiones poblanas en el siglo XIX. En C. Contreras Cruz (comp.), *Espacio y perfiles. Historia regional mexicana del siglo XIX*. Vol. I. Puebla: UAP/COMECSO/Ayuntamiento de Puebla.

Cruz Barrera, N. E. (1993). Los nuevos rumbos de la nación. Educación y orientación social en Puebla. En C. Contreras Cruz (comp.), *Puebla. Una historia compartida*, México: Gobierno del Estado de Puebla/Instituto Mora/UAP.

De la Peña, G. (1981). Los estudios regionales y la antropología social en México. *Relaciones*, *2*(8), pp. 43-93.

De la Peña, G. (1986). Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas. En J. Padua y A. Vanneph (comps.), *Poder local, poder regional*. México: El Colegio de México/CEMCA, pp. 27-56.

De Puelles, M. (1993). Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, *3*, pp. 13-40.

Deutsch, K. W. (1998). *Política y gobierno*. México: FCE.

Díaz Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDAC/Fundación Friedrich Naumann.

Dirección General de Educación (1965). *La política educativa de Veracruz*. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

Espinoza, V. A. (coord.). (1999). *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Falcón, R. y García S. (1986). *La semilla en el surco. Adalberto Tejeda y el radicalismo en Veracruz (1883-1960)*. México: El Colegio de México/Gobierno del Estado de Veracruz.

Fraga, G. (1981). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.

Gallo Martínez, V. (1966). *Política educativa en México*. México: Oasis.

Giménez, G. (1981). *Estado: poder y discurso*. México: UNAM.

Gimeno Sacristán, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.

Gómez Navas, L. (1982). La Revolución Mexicana y la educación popular. En F. Solana y otros (coords.), *Historia de la educación pública en México*. México: SEP/FCE.

González, L. (1972). *Invitación a la microhistoria*. México: SEP. (SEP Setentas, 72).

Hansen, R. D. (1971). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.

Hernández Navarro, L. (1997). SNTE: la transición difícil. En S. Zermeño (coord.), *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*. México: La Jornada/CIICH-UNAM.

Herrera Feria, M. de L. (coord.). (2002). *La educación técnica en Puebla durante el porfiriato: la enseñanza de las artes y los oficios*. Puebla: BUAP-SIZA-UTP-SEPEP.

Hirschman, A. O. (1984). La política y el análisis de la política en la América Latina. Un viaje de regreso. En *De la economía a la política y más allá,* pp. 183-212. México: FCE.

Huerta Jaramillo, A. M. D. (1991). *La educación en Puebla a mediados del siglo XIX. El caso de la escuela elemental*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

Huerta Jaramillo, A. M. D. (1992). *Políticas educativas en Puebla, 1877-1910. La escuela elemental*. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla. (Lecturas Históricas de Puebla, 93).

Ibarra, S. y García Carmona, O. (1994). *La educación en Jalisco durante el proceso modernizador 1992-1994*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco/Secretaría de Educación de Jalisco.

Iracheta, M. del P. (1984). Panorama sobre la educación primaria de la municipalidad de Metepec, 1843-1850. *Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México,* núm. 4, octubre-diciembre 1984.

Jarquín, M. T. (1991). La política educativa en el naciente Estado de México, *Revista del Archivo Histórico del Estado de México*, núm. 2, junio-diciembre 1991.

Larroyo, F. (1982). *Historia comparada de la educación en México*. México: Porrúa.

Latapí, P. (1980). *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.

López Aranguren, E. (1999). Modelos de relaciones entre poderes. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 104, abril-junio 1999, 19-20.

López Arias, F. (1965). *La política educativa de Veracruz*. Jalapa: Dirección General de Educación, Gobierno del Estado de Veracruz.

Lowi, T. J. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar (ed.). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Loyo, A. (coord.). (1997). *Los actores sociales y la educación*. México: Plaza y Valdés/UNAM.

Loyo, E. (1999). El largo camino a la centralización educativa 1920-1992. En M. del C. Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, pp. 49-62. México: El Colegio de México.

Marín, J. J. (2000). Entrevista a Giovanni Levi. *Revista de Historia*, *41*, enero-junio 2000. EUNA-EUCR, Heredia, Costa Rica.

Márquez Carrillo, J. (1992). Oposición contrarrevolucionaria de derecha en Puebla, 1932-1940. En R. Aguilar y G. Zermeño (coords.), *Religión, política y sociedad. El sinarquismo y la iglesia en México*. México: UIA.

Márquez Carrillo, J. (1995). *Las aguas profundas. Política y krausismo en Puebla, 1880-1910*. Puebla: Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Márquez, E. (1988). Gonzalo N. Santos o la naturaleza del `tanteómetro político´. En C. Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*. México: IIS-UNAM.

Martínez Assad, C. (1979). *El laboratorio de la revolución*. México: Siglo XXI.

Martínez Vilchis, J. (2001). Administración y gerencia pública en México. *Revista IAPEM*, *50*, septiembre–diciembre 2001.

Martínez, E. (1990). *Política educativa en el Estado de México: 1910-1950*. Toluca: UAEM-Gobierno del Estado de México.

Melé, P. (1990). *Geopolítica del estado de Puebla. Elecciones, poderes y conflictos*, México: Gernika/ICUAP.

Meneses, E. (1998). *Tendencias educativas oficiales en México: 1964-1976. La problemática de la educación mexicana durante los regímenes de los presidentes Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez* (M. Arzac Riquelme, A. Bandera Cañal, D. Huacuja Reynolds, M. Zamora Patiño y M. de la S. Zamudio Martínez, Col.). México: Centro de Estudios Educativos-Universidad Iberoamericana.

Meny, Y. y Thoenig J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Miranda López, F. (coord.). (1998). *Actores sociales y proyecto educativo en el estado de Durango*. Durango: Universidad Pedagógica de Durango/SECYD.

Monroy Huitrón, G. (1975). *Política educativa de la Revolución (1910-1940)*. México: SEP.

Moreno Gutiérrez, L. y Becerril R. R. (1988). La educación en el estado de México, 1981-1987: la austeridad tiene permiso. *Cero en Conducta*, núm. 11-12, marzo-junio 1988.

Munguía Escamilla, E. (1996). *La educación elemental en Puebla. Política y legislación (1877-1919)*. Puebla: ICSYH-UAP.

Pansters, W. G. (1998). *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*. México: FCE.

Paoli, F. J. (1984). *Yucatán y los orígenes del nuevo estado mexicano*. México: Era.

Pardo, M. del C. (coord.). (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.

Pedró, F. y Puig I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.

Pérez-Rayón, N. y Carrillo M. A. (1996). De la derecha radical a la ultraderecha en el pensamiento social católico. En R. J. Blancarte (comp.). *El pensamiento social de los católicos mexicanos*. México: FCE.

Pescador, J. Á. y Torres C. A. (1985). *Poder político y educación en México*. México: UTEHA.

Quintanilla, S. y Vaughan, M. K. (1997). *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*. México: FCE.

Raby, D. L. (1974). *Educación y revolución social en México (1921-1940)*. México: SEP.

Reyes García, C. (1993). *Política educativa y realidad escolar en Michoacán. 1921-1924*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Rivero Herrera, J. (2000). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Lima: CIPAE y Tarea.

Seminario de Cultura Mexicana (1984). *A la mitad del camino. Pensamiento político de Guillermo Jiménez Morales*. Puebla: SCM-Corresponsalía Puebla.

Serrano Álvarez, P. (1992). El problema educativo y la UNS. En *La batalla del espíritu. El movimiento sinarquista en el Bajío (1932-1951)*. México: CNCA.

Street, S. (1992). *Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México: CIESAS.

Tapia, G. (1990). *Educación y política en la formación de un nuevo estado: política educativa del gobierno de Guanajuato 1824-1846*. Tesis de Licenciatura en Historia. Guanajuato: Escuela de Filosofía y Letras.

Torres Septién, V. (1997). *La educación privada, la Iglesia y el Estado (1903-1976)*. México: El Colegio de México/Universidad Iberoamericana.

Tostado, M. (1991). *El intento de liberar a un pueblo*. México: INAH.

Touraine, A. (1995). *Producción de la sociedad*, México: IIS-UNAM/IFAL.

Uvalle Berrones, R. (2001). Federalismo: gobernabilidad y políticas públicas. *Revista IAPEM*, núm. 50, septiembre-diciembre 2001, 139-155.

Valdés Ugalde, F. (1987). ¿Hacia un nuevo liderazgo sociopolítico? Ensayo sobre la convocatoria social de los empresarios. *Estudios Sociológicos*, vol. v, núm. 15, septiembre-diciembre, 433-454.

Valencia Castrejón, S. (1996). *Poder regional y política nacional en México*. México: INEHRM.

Valenzuela, J. (1988). *El quehacer educativo en Chiapas, balance de un sexenio*. México: Coordinación de Comunicación Social, Gobierno del Estado de Chiapas.

Van Dijk, T. (1980). *Estructuras y funciones del discurso*. México: Siglo XXI.

Van Dijk, T. (1983). *La ciencia del texto: un enfoque interdisciplinario*. Barcelona: Paidós.

Vaughan, M. K. (1987). Primary Schooling in the City of Puebla, 1821-1860. *Hispanic American Historical Review*, vol. 61, num. 1, February 1987, 39-62.

Vaughan, M. K. (1997). *Cultural Politics in Revolution. Teachers, Peasants, and Schools in Mexico: 1930-1940*. The University of Arizona Press.

Velasco, J. (1988). *Cien años de educación en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Villaseñor, G. (1978). *Estado-Iglesia: el caso de la educación*. México: Edicol.

Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: FCE.

Hemerografía

Arroyo Cruz, E. (1984, 12 de octubre). Desplegado del SETEP. *El Sol de Puebla*, p. 3.

12 mil maestros demandan plaza a la SEP: se otorgarán solo 1,400. (1983, 25 de agosto). *El Sol de Puebla*, p. 1.

12 sindicatos contra agresiones. (1984, 14 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

1500 maestros para telesecundarias. (1981, 25 de abril). *El Sol de Puebla*, p. 1.

2,000 nuevos maestros federales. (1981, 5 de junio de 1981). *El Sol de Puebla*, p. 1.

25 mil jóvenes harán estudios por medio de TV. (1981, 5 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

35 mil alumnos en Telesecundarias del Edo.; por salir la 1a. generación. (1984, 27 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

425 maestros para telesecundarias han sido contratados: Zamora P. (1981, 3 de julio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

9 mil maestros abandonan aulas para hacer una manifestación política. (1984, 20 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Absurdo cerrar normales privadas. (1981, 4 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Adquirieron 33 Has. de terreno para construir casas de maestros federales. (1981, 1 de abril). *El Sol de Puebla*, p. 7.

Ahora salen con que pueden suspender el congreso de maestros de la sección 51. (1984, 13 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Al campo, la educación media. (1981, 19 de noviembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Apoya la base magisterial a Olegario Valencia. (1981, 7 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Cien mil trabajadores desfilaron ayer en impresionante demostración de unidad. (1981, 2 de mayo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Congreso democrático: con respeto al voto de los maestros: Callejas A. (1986, 29 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Consolidar los 10 años de enseñanza elemental, meta para 1983: Jiménez Morales. (1983, 7 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Construyen 145 de las 500 Telesecundarias. (1981, 19 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Convocatoria. (1981, 21 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 3.

Crean nuevo sindicato magisterial. (1984, 11 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Curso para educadoras en la Normal del Estado. (1981, 9 de julio). *El Sol de Puebla*, p. 10.

De profesores, el primer paro del año. (1982, 5 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Decreto expropiatorio. (1981, 14 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 3.

Desplegado. (1981, 1 de febrero), *El Sol de Puebla*, p. 7.

Desplegado. (1983a, 15 de enero). *El Sol de Puebla.*

Desplegado. (1983b, 21 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 4.

Desplegado "¡Olegario nunca será candidato!". (1982, 26 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 6.

Desplegado de la SEP. (1981a, 19 de enero). *El Sol de Puebla.*

Desplegado de la SEP. (1981b, 24 de enero). *El Sol de Puebla.*

Desplegado de la UEPF. (1981, 17 de noviembre). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Desplegado de la Unión de Padres. (1981, 24 de septiembre). *El Sol de Puebla.*

Desplegado de presuntos delegados de la sección 51 al Congreso: de la CUV. (1984, 23 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 4.

Desplegado de profesores del CENHCH. (1984, 29 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 12.

Detectaremos las áreas educativas que reclaman prioridad: Rojas Flores. (1981, 2 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Detenida la construcción de telesecundarias. (1983, 15 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 10.

Educación laica, base del progreso: GJM. (1984, 1 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Educación pre-escolar a 35 mil niños. (1981, 29 de octubre), *El Sol de Puebla*, p. 1.

Educación secundaria de acuerdo a necesidades. (1981, 27 de febrero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

El grupo López Torres decide el miércoles su situación ante el SNTE. (1984, 9 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

El grupo vanguardista pide el desafuero de Guerrero Ríos. (1984, 13 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

El Sol de Puebla. (1981a, 2 de enero de 1981a). p. 7.

El Sol de Puebla. (1981b, 23 de enero de 1981b). p. 8.

El Sol de Puebla. (1981c, 4 de febrero de 1981c).

El Sol de Puebla. (1981d, 6 de febrero de 1981d). p. 7.

El Sol de Puebla. (1981e, 14 de febrero de 1987e).

El Sol de Puebla. (1981f, 16 de febrero de 1981f). p. 8.

*El Sol de Pue*bla. (1981g, 9 de abril de 1981g).

El Sol de Puebla. (1981h, 13 de octubre de 1981h).

El SNTE no desviará sus principios. (1981, 6 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Elevan compensaciones a maestros. (1981, 24 de febrero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Enojo de maestros federales por el marcado retraso en el pago de salarios. (1981, 22 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Entregarán 180 casas a maestros desde este mes. (1983, 3 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Evitamos el dedazo: Guerrero Ríos. (1981, 4 de abril). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Factible no se autorice ninguna otra escuela normal particular. (1981, 1 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Habrá inscripciones en normales. (1983, 19 de agosto). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Hacen falta maestros, dicen los paterfamilias. (1983, 13 de agosto). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Hará el CAPFCE 700 escuelas. (1981, 24 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Hicieron esperar 19 hrs. a delegados para imponerles un secretario general. (1983, 23 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Homenaje a las madres maestras que son ejemplo de integridad profesional. (1981, 12 de mayo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Inicia la construcción de telesecundarias en 72 comunidades. (1981, 27 de abril). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Instalaron 48 telesecundarias en el Distrito de Serdán para atender a 2 mil alumnos. (1981, 13 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Instó el gobernador a los maestros a defender su unidad y su sindicalismo. (1981, 16 de mayo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Jesús Morales Flores sustituye a José Ignacio Morales en la Secretaría de Educación estatal. (1986, 21 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

JLP inaugura las telesecundarias. (1981, 6 de septiembre). *El Sol de Puebla,* p. 1.

JLP pondrá en marcha 570 telesecundarias en el estado, en noviembre. (1981, 24 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

La descentralización de servicios de la SEP es en servicio de maestros", 31 de enero de 1983, *El Sol de Puebla*, p. 2.

La educación llegará a las zonas más recónditas e inaccesibles: SEP. (1981, 31 de julio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Las Telesecundarias, una ventana para salir de la marginación en el área rural. (1984, 30 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Legislar sobre las cuotas en escuelas privadas pedirán al candidato del PRI. (1981, 18 de noviembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Los escenarios. (1999, 2 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Los estudios educativos, fuera de la realidad. (1981, 11 de junio). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Ninguna escuela puede obligar a alumnos que asistan a eventos de carácter político. (1981, 10 de julio). *El Sol de Puebla*, p. 1.

No hubo quórum en el Congreso de masas. (1981, 1 de marzo). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Nueva Comisión Ejecutiva en la sección 51 del SNTE. (1984, 19 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Obligarán a escuelas particulares a participar en eventos pedagógicos. (1983, 11 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Ofrecen que en esta quincena los pagos a maestros quedarán regularizados. (1981, 6 de noviembre). *El Sol de Puebla*, p. 2.

Piden a Conciliación el registro del sindicato independiente de maestros. (1984, 31 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Piden al magisterio no dividirse. (1981, 3 de abril). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Por violencia suspenden clases en una escuela. (1985, 4 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Pretender cerrar normales privadas, un error: el PAN. (1981, 5 de octubre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Principia la reestructuración del magisterio en el Edo; elegirán a su nueva directiva. (1983, 21 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Protesta de los maestros por el retraso en pagos. (1981, 20 de enero). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Reanuda clases la escuela "Federica M. Bonilla" hoy. (1985, 5 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Reconocimiento de Margarita López Portillo al impulso dado por GJM a las teleaulas. (1981, 26 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 8.

Reducir el analfabetismo y elevar la cultura, plan educativo: Rojas. (1981, 8 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Reorganización en la SEP estatal que acabará con la anarquía: JIM. (1986, 28 de febrero). *El Sol de Puebl*a, p. 1.

Respeto a la voluntad popular. (1983, 18 de agosto). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Se oponen a la movilización extra-escolar de los niños. (1981, 17 de noviembre). *El Sol de Puebla*, p. 7.

Séptimo día. (1999, 2 de marzo), *El Sol de Puebla*, p. 5.

Tres mil escolares llevados al D.F. para un acto político de maestros. (1981, 24 de septiembre). *El Sol de Puebla*, p. 1.

Zárate López, R. (1984). Asoleadero. (1984, 8 de mayo). *El Sol de Puebla*, p. 7.

Sobre el autor:

José Refugio Muñoz Nava

Originario de San Luis Potosí. Psicólogo, con posgrado en Investigación educativa (IIEDUG) y Sociología (El Colegio de Puebla); estudios de doctorado en pedagogía en la UNAM. Profesor de posgrado en las Unidades 211 (Puebla) y 291 (Tlaxcala) de la UPN, donde fungió también en ambas como coordinador académico. Sus intereses se centran en las políticas educativas (nacional y estatales), la metodología de investigación social y las cuestiones docentes. Algunas de sus publicaciones son: *Los dilemas en la formación de profesores universitarios en México*; y en coautoría: *Reconversión productiva y sistema educativo en Puebla* y *Crisis y modernización educativa en la región*. La más reciente es en el libro colectivo: *Implicaciones del COVID-19 en la sociedad mexicana*.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Mario Martín Delgado Carrillo *Secretaría de Educación Pública*
Ricardo Villanueva Lomelí *Subsecretaría de Educación Superior*

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
Rosa María Torres Hernández *Rectoría*
Diana Patricia Rodríguez Pineda *Secretaría Académica*
Fidel Rodríguez Maldonado *Secretaría Administrativa*
Pilar Moreno Jiménez *Dirección de Biblioteca y Apoyo Académico*
Marlene de Guadalupe Camarena Acosta *Dirección de Difusión y Extensión Universitaria*
Benjamín Díaz Salazar *Dirección de Planeación*
Maricruz Guzmán Chiñas *Dirección de Unidades* UPN
Filiberto Ibáñez Juárez *Dirección de Servicios Jurídicos*
Silvia Adriana Tapia Covarrubias *Dirección de Comunicación Social*

Coordinaciones de Áreas Académicas
Tomás Román Brito *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*
Jorge García Villanueva *Diversidad e Interculturalidad*
Gerardo Ortiz Moncada *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*
Ruth Angélica Briones Fragoso *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*
Eva Francisca Rautenberg Petersen *Teoría Pedagógica y Formación Docente*
Miguel Ángel Vértiz Galván *Posgrado*
Gabriela Ruiz de la Rosa *Centro de Enseñanza y Aprendizaje de Lenguas*
Patricia Adriana Amador Islas *Unidad de Igualdad de Género e Inclusión*

Comité Editorial UPN
Rosa María Torres Hernández *Presidencia*
Diana Patricia Rodríguez Pineda *Secretaría Ejecutiva*
Marlene de Guadalupe Camarena Acosta *Coordinación Técnica*

Vocales Académicos
Luis Gabriel Arango Pinto
Ana Laura Lara López
Amílcar Carpio Pérez
Eurídice Sosa Peinado
Teresa de Jesús Rojas Rangel
Luis Manuel Juncos Quiané

Mildred Abigail López Palacios *Titular del Área de Fomento Editorial*
Jessica América Gómez Flores *Edición y corrección de estilo*
Pablo Ramírez Reyes *Formación y Diseño de portada*

Esta primera edición de *Política y actores en la educación básica. Puebla, 1981-1987* estuvo a cargo del Área de Fomento Editorial de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria, de la Universidad Pedagógica Nacional y se publicó el 07 de julio de 2025.