

Burocracia municipal y el proyecto educativo.

Adolfo Lucero Carrillo

Alumno de la Maestría en Educación Campo Práctica Educativa en la Univ. Pedagógica de Durango.

Recibido: Julio de 2000. Aceptado: Enero de 2001.

RESUMEN

En el artículo se presenta al municipio como actor burocrático. Se define el concepto de actor social con base en tres campos de interés: la relación entre actor y estructura a partir de una posición constructivista; la constitución de la subjetividad como dimensión estratégica de todo análisis social; y la relación entre política y educación. Posteriormente se aborda a la burocracia como actor social considerada como una forma de organización humana basada en la racionalidad. Se desarrolla un análisis de la burocracia estatal, considerando a los determinantes históricos de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado como generadores de su propia especificidad. Por último se presenta un estudio del municipio de Durango y su proyecto educativo.

Palabras clave: Municipio, actor social, burocracia, proyecto educativo.

ABSTRACT

In the article the municipality is presented as a bureaucratic actor. Social actor concept is defined bases in three fields of interest: the relationship between actor and structure from a constructivist approach; establishment of subjectivity as strategic dimension of all social analysis; and the relationship between politics and education. Later on bureaucracy as a social actor considered as a human organization form based in rationality is presented. An analysis of state bureaucracy, considering historical determining factors of the relationships between civil society and State as generators of their own specificity is developed. Finally a study on the municipality of Durango and its education project is presented.

Keywords: Municipality, social actor, bureaucracy, education project.

INTRODUCCIÓN.

Antes de describir al municipio como actor burocrático, se hace necesario definir primero que entendemos por ACTOR SOCIAL, para ver si podemos definir a la burocracia como tal.

Al hablar de actor hay que tener presente tres campos de interés para la investigación educativa en general. Los campos son:

- a) El primero alude a la relación entre actor y estructura, en el cual se asume una posición constructivista en el que las estructuras no determinan sino condicionan, y en la que los actores aparecen como sujetos reflexivos capaces de interactuar, construir espacios lingüísticos, comunicativos y de identidad.
- b) El segundo se refiere a la constitución de la subjetividad como una dimensión estratégica de todo análisis social que pretenda dar cuenta de los procesos de construcción de la

realidad. Aquí el actor social y su proyecto educativo aparecen como el resultado de un proceso de constitución de subjetividades sociales que describen un comportamiento más o menos similar construido en las siguientes etapas: *i)* el montaje de una identidad colectiva, *ii)* la reacción frente a los agravios sociales o políticos que generalmente se conciben como situaciones ilegítimas desde el punto de vista del actor; *iii)* el despliegue de canales de comunicación que permitan agregar voluntades, legitimar el discurso del actor y crear capacidad hegemónica sobre otros actores o instituciones; *iv)* expresión de fuerza organizativa con la finalidad de ampliar su influencia, crear opinión pública e incidir en la agenda de la política estatal educativa; *v)* consolidación del proyecto y su emergencia como alternativa.

- c) El tercer campo se sitúa en el ámbito de la relación entre política y educación, en una

perspectiva que implica releer su vínculo con el Estado y los diferentes actores sociales.¹

Partimos del segundo campo de interés para la investigación educativa, consideramos a la burocracia como actor social definiéndola en la concepción weberiana que la considera como una forma de organización humana basada en la racionalidad, es decir, en la adecuación de los medios y los objetivos (fines) pretendidos, con el propósito de garantizar la máxima eficiencia posible en la búsqueda de estos objetivos. En esta misma acepción se considera la burocracia como mediadora en las relaciones de dominación legal o racional que corresponden a nuestras sociedades modernas donde el aparato administrativo tiene su fundamento en un conjunto de preceptos o normas que se consideran legítimas y de las cuales deriva el mando. Weber aplicó el concepto en un sentido amplio donde es posible englobar a todas las instituciones sociales que adoptaron el tipo de organización que concentra los medios administrativos en la cima de la jerarquía y utilizan reglas racionales e impersonales para lograr máxima eficiencia.²

La burocracia que ahora nos interesa es la estatal, en la cual adquieren importancia los determinantes históricos, debido a que su intervención social es el resultado de un proceso histórico construido por complejas interrelaciones entre la sociedad civil y el Estado, en que se van decantando y cristalizando esquemas de diferenciación y rutinas operativas que le dan a este aparato una especificidad propia.

A continuación hago un recuento histórico para rescatar y hacer notar la participación del municipio a través del tiempo y como esa participación se fue acotando por políticas centralizadoras.

En cuanto a la educación oficial hay que tener presente que, para 1867, de las 141 escuelas primarias existentes en la ciudad de México,

sólo 10 eran municipales, 8 de la Compañía Lancasteriana y el resto particulares. El Gobierno Federal no tenía pues una responsabilidad educativa directa.³

La Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867 constituye un intento de organizar un sistema educativo centralizado.⁴

Es necesario llegar a 1896 para encontrarnos con un momento significativo en el desarrollo de la administración educativa nacional. Durante la gestión del ministro Joaquín Baranda, y luego de realizados los dos Congresos de Instrucción, mediante el decreto publicado en mayo de 1896, se nacionalizan las escuelas municipales del Distrito Federal y Territorios Federales. El Gobierno Federal crea en esa ocasión la Dirección Federal de Instrucción Primaria. La misma puede ser considerada como el antecesor más directo de la actual administración educativa federal. Su acción se desenvuelve en forma continuada hasta nuestros días, si se descuentan los años de la revolución iniciada en 1910 y la disolución decretada por Carranza en 1917.⁵

Por una parte está el recuerdo de la reforma de 1833. Luego la administración escolar a cargo de la Compañía Lancasteriana, de 1842 al 45. Posteriormente, como lo expresa el Dr. Ruiz, siendo Limantour regidor de la capital, en 1881, viendo la anarquía que reinaba en los programas de las escuelas municipales de la capital y los municipios de la capital y los municipios del Distrito Federal, y advirtiendo los escasísimos recursos que destinaban para sostenerlos y que, por lo mismo la vida de estos planteles era miserable y la mayoría no podía constituir factor de verdadero progreso, tuvo la idea, y formuló con toda precisión el pensamiento de que todas las escuelas entonces municipales se unificasen pasando a depender del Gobierno Federal, pues de esta manera se conseguiría la homogeneidad, y las escuelas contarían con los recursos necesarios, convirtiéndose en palanca poderosa del adelanto social.⁶

¹ Miranda López, Francisco, coord., "Actores sociales y proyecto educativo en el Estado de Durango". Universidad Pedagógica de Durango. Colección Ciencias de la Educación. Serie Política Educativa, México, p. 34-38, 1988.

² *Ibid.*, p. 167-173.

³ Tenti Emilio, *El arte del buen maestro*, Ed. Pax, p. 73, México, 1988.

⁴ *Ibid.*, p. 74.

⁵ *Ibid.*, p. 75.

⁶ *Ibid.*

El propio Dr. Ruiz (primer Director de la nueva Dirección creada en 1896), siendo regidor de Instrucción Pública de la capital de la República, propuso la creación de una Dirección de Enseñanza Municipal. En el proyecto se especificaba que era necesario dar unidad a la enseñanza, suprimir su estado de anarquía permanente, producto del hecho de que sus programas cambiaban con cada regidor.⁷

El ministro Joaquín Baranda, ya desde 1887, tenía en mente un proyecto de unificar la enseñanza en todo el territorio nacional. En este año afirmó categóricamente "Proclamamos la enseñanza... para evitar que los esfuerzos aislados y heterogéneos susciten la anarquía en vez de la uniformidad... tenemos que hacer de la instrucción un poderoso elemento de unidad nacional". Por otra parte ya vimos cuáles son sus posiciones acerca del papel educativo que le correspondía juzgar al Estado Nacional, tal como lo expusiera en 1889 en su discurso inaugural del Primer Congreso de Instrucción.⁸

La nacionalización de las escuelas municipales se inserta en un programa de reforma hacendaria, llevado a cabo por José Limantour en 1896. La supresión de las alcabalas, sancionada por el artículo 124° de la Constitución de 1857, modificaba las fuentes de renta municipales. En la práctica, significaban una disminución de los recursos a disposición de las instancias de administración local, sin que se restringiera la esfera de sus responsabilidades. De allí que en los fundamentos del decreto de nacionalización de las escuelas municipales se afirme que es preciso y conveniente quitar a los ayuntamientos el cuidado de la atención de las escuelas primarias, con lo cual se realiza un doble, inmenso beneficio; pues por una parte se disminuyen las atenciones del municipio (consiguiendo el equilibrio) y por otra, esto es lo de mayor importancia, pasan las escuelas a depender del Gobierno Federal, lo que lleva a cabo prácticamente la uniformidad en el Distrito Federal y Territorios Federales, da unidad técnica y dota de elementos pecuniarios indispensables. Todo ello realizará un verdadero progreso de la Escuela, no deteniendo la luz de la

enseñanza sólo en la capital y en algunos pequeños centros, sino por el contrario, lleva el Evangelio de la verdad que en todos sentidos hará huir las tinieblas de la ignorancia hasta de los pueblos más pequeños y apartados de las ciudades populosas del Distrito y Territorios.⁹

Como resultado del proceso, hacia 1900 una sola instancia del Estado pasa a centralizar la gestión y dirección de 464 instituciones escolares, de las cuales 146 están situadas en la capital, 183 en el Distrito Federal y el resto en los territorios federales. Las cifras son significativas, más aún si se les compara con las 10 escuelas municipales existentes en 1867. También para 1900 existían ya dos escuelas normales, una para profesoras y otra para profesores. En la primera habían obtenido título para ejercer como docentes 192 alumnas y en la segunda 49 alumnos. Sin embargo, ambos establecimientos eran independientes de la Dirección General de Instrucción Primaria. Mucha razón tenía el Dr. Ruiz para declarar satisfecho en 1900: "La organización está hecha, los cimientos del grandioso edificio están concluidos". Sin embargo, la tarea de unificación y centralización apenas concluía una primera etapa. Esto se hace evidente cuando se comparan las 464 escuelas primarias dependientes del Ejecutivo Federal con las 8,917 escuelas ubicadas en todo el territorio nacional y dependientes de los ayuntamientos, de los particulares, de las corporaciones, etc. En la capital y el Distrito Federal, junto a las 329 escuelas nacionales existían 202 escuelas particulares, no dependientes de la Dirección General.¹⁰

El proceso de centralización y de presidencialismo se desarrolla con la Revolución en forma contradictoria. Por una parte, la crisis del modelo de dominación liberal oligárquico, y las mismas necesidades de la lucha aumentaron el auge de las tendencias centrifugas y la consolidación de las autonomías locales. La estabilización del nuevo régimen trae aparejada una reducción de esa diversidad. Por una parte, el nuevo Estado se impone definitivamente sobre todo el "cuerpo intermedio" (como la Iglesia, por ejemplo) que le dispute su autoridad. Por la

⁷ *Ibid*, p. 75.

⁸ *Ibid*, p. 76.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibid*, p. 79.

otra, inicia un lento proceso de homogeneización y de centralización del poder expropiado a todas las instancias locales, regionales y sectoriales. Los caudillos que reinan en ámbitos regionales ven reducida su influencia sobre los procesos decisionales del poder público con la instauración de mecanismos de concentración del poder a nivel del Estado Federal. Éste, poco a poco concentra atribuciones y recursos en diversas esferas de actividad. La creación del PNR y la extensión de sus mecanismos de control, y la reorganización del aparato mismo del Estado, permitieron estabilizar las relaciones entre éste y las clases sociales en todo el territorio nacional. Por otro lado, la restructuración del aparato militar, hacendario, económico y educativo es un proceso que transcurre objetivamente integrado. Es el mismo Estado que crece y se desarrolla en sus diversas dimensiones. Obregón, Calles y Cárdenas, cada uno a su manera, alientan este proceso de institucionalización que se inicia con la Constitución de 1917 y que alcanza sus objetivos básicos alrededor de 1940.¹¹

En 1916 Carranza presentó un proyecto de Constitución que se basaba, en líneas generales, en la carta fundamental entonces vigente y entre las limitadas innovaciones se encuentra la idea del Municipio Libre como base de la estructura política.

En la Constitución de 1917 los constituyentes otorgaron a los municipios la libertad económica y política, así como el derecho de controlar y organizar la enseñanza primaria y los jardines de niños, ya que esta facultad venía a constituir un medio más para fortalecer los ayuntamientos de toda la República.¹²

Se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, las escuelas elementales quedaron a cargo de los municipios. Según Leonardo Gómez Navas poco tiempo después que los municipios se hicieron cargo de las escuelas primarias y los jardines de niños, se

demonstró que no estaban capacitados para esta tarea, en vista de que la administración y financiamiento y funcionamiento requería de una preparación científica y pedagógica, así como de los ingresos suficientes para llevar a la práctica los principios de laicidad, obligatoriedad y gratuidad. Se necesitaban edificios y mobiliario escolar, libro de texto y pago regular a los maestros, lo cual exigía el correspondiente presupuesto, organización, legislación y administración escolares, adecuados para coordinar la parte técnica y no producir conflictos entre los diversos planes y programas de estudio o entre los mismos municipios del país; por consiguiente, pronto aparecieron por todo el territorio las protestas motivadas por diversas causas, sobresaliendo entre éstas, la clausura de escuelas por falta de pago a los profesores (por ejemplo: en la ciudad de México de 226 elementales y superiores, después de dos años, se redujeron a 93, clausurándose 133).¹³

Pero en opinión de Álvaro Matute, el fracaso de la educación a cargo del municipio no se debió a la falta de presupuesto de los ayuntamientos sino la falta de una acción coordinada del Estado, de alcance federal, es decir que abarcara la totalidad de la República.¹⁴

Sea por una u otra causa, o por ambas, el hecho es que la educación a cargo de los municipios no funcionó. Si era evidente el fracaso de la educación a cargo de los municipios, debemos preguntarnos ¿qué originó que se tomara tal decisión? Raúl Mejía Zuñiga argumenta que el Congreso Constituyente, en su afán de liquidar las jefaturas políticas con las que la dictadura ata la vida democrática a la voluntad de los gobernadores designados por el propio dictador, y con el propósito de crear el Municipio Libre como aspiración suprema de la organización política y administrativa en los estados, suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, ni el municipio adquiere libertad y autonomía administrativa a la que aspira como célula social de

¹¹ *Ibid.*, p. 145.

¹² Gómez Navas, Leonardo, "La Revolución Mexicana y la educación popular" en Solana Fernando, Cardiel Reyes Raúl, Bolaños Martínez Raúl, coord., *Historia de la Educación Pública en México*, SEP-FCE, p. 149, México, 1981.

¹³ *Ibid.*, p. 76.

¹⁴ Matute, Álvaro, "La política educativa de José Vasconcelos" en *op. cit.*, p. 172.

la democracia, ni la educación se vigoriza, pues la lucha armada ha desintegrado la vida municipal, el hambre diezma a la población y la penuria ancestral de los ayuntamientos les impide atender la educación elemental.¹⁵

El 29 de septiembre de 1921 se promulgó el decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública y en octubre siguiente, José Vasconcelos protestó como titular de la nueva dependencia. Con la creación de la SEP se inicia un proceso de federalización que en esta época significa centralizar funciones de decisión administrativa, asignación de recursos y la implantación de un currículum nacional para buscar la homogeneidad de la población mexicana e integrar a numerosos grupos étnicos que no hablaban el castellano, pero sobre todo legitimar al Estado que nace de la Revolución.

La federalización de la enseñanza también es fundación de los recursos que se destinan a la nueva Secretaría. El presupuesto de la educación nacional en 1920-1921 fue de 12'296,265 pesos (5 por ciento del presupuesto total). En el periodo 1922-1923 el presupuesto que se asigna a educación es de 52'362,314 pesos, y representa un 15 por ciento del presupuesto total. Con sus recursos incrementados, la SEP, puede fortalecer y ampliar la esfera de su acción mediante el financiamiento de la educación pública en los estados o bien creando toda una red de instituciones directamente dependientes de la administración central. Para el primer efecto, los presupuestos de la SEP tenían una partida pública para el fomento de la creación de la educación pública en los estados.¹⁶

Durante los primeros años de la SEP, la administración escolar era verdaderamente multiforme. Por un lado estaban las escuelas municipales (aún en la capital de la República), por el otro las federales y las estatales. El proyecto de Vasconcelos consistía en incorporar las escuelas municipales a la SEP. En 1921

recordaba a los legisladores que una de las causas del triunfo del movimiento político obregonista la constituía "el desastre en educación pública". Y agregaba que ese desastre se debió al principio sentado en la Constitución carrancista de dejar las escuelas al criterio de los ayuntamientos.¹⁷

En 1929 todavía, el gobierno federal no ha podido legalmente hacer más que atender la educación pública en el Distrito y en los territorios Federales, y sólo indirectamente influir sobre el resto del país. La SEP estaba destinada a constituirse en el órgano ejecutor de una política educativa de masas.¹⁸

Durante el gobierno del General Calles, la centralización recibe un impulso a través de la transformación de las Delegaciones de la Educación. Esta presencia administrativa de la SEP en los estados perfeccionaba los mecanismos de la centralización. Los directores de estas dependencias eran convocados frecuentemente por las autoridades centrales, para informar y recibir instrucciones sobre el manejo de la cuestión educativa.¹⁹

En 1934, durante el proceso de reforma al artículo 3º, el tema de la federalización se introduce en el debate cuando se discute el párrafo que dice: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones correspondientes a ese servicio educativo y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no las cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan". Este párrafo fue aprobado e incluido en el artículo 3º de 1934 y ratificado en la reforma constitucional de 1945.²⁰

¿Cuál es el sentido que hay que dar al párrafo? En el dictamen de las comisiones de las

¹⁵ Mejía Zúñiga, Raúl, "La escuela que surge de la revolución", en *op. cit.*, p. 196.

¹⁶ Tenti, Emilio, *El arte del buen maestro*, Ed. Pax México, p. 251, 1988.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 251-252.

¹⁸ *Ibid.*, p. 250.

¹⁹ *Ibid.* p. 252.

²⁰ *Ibidem*.

Cámaras se lee que lo que se busca es dar supremacía a las necesidades nacionales frente a los intereses particulares de cada entidad.²¹

El artículo 3°, reformado en 1946, mantiene la autoridad arbitraria del Estado en materia de educación, el monopolio de los sistemas pedagógicos, la exclusión de las sociedades y las asociaciones de cualquier tipo que se imparta a obreros y campesinos, y que, al igual que el texto anterior concede facultades a la Federación para organizar y dirigir la educación en la República, a costa de las facultades de los estados y municipios y facultades para dictar normas represivas en materia educativa. En 1946 el Estado revolucionario reitera su derecho a constituirse en polo rector de la educación nacional.²²

A partir de los 40's se produce un desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización educativa estatal. Por una parte se incrementa notablemente la cobertura del sistema, hasta alcanzar los límites de la universalización de la enseñanza primaria y la masificación del nivel medio básico.²³

Por otro lado también podemos ver la transformación del magisterio de una profesión libre, ejercida por su propia cuenta, una profesión de Estado, primero municipal y después predominantemente estatal y federal.²⁴

PROFESIÓN LIBRE (1821-1866)²⁵

En los primeros años del México independiente la principal cuestión de la profesión docente era quien autorizaba su ejercicio como profesión libre. El ingreso a la profesión no dependía de un sistema de formación especializado sino de la autorización del ejercicio de la docencia por los ayuntamientos y, en menor grado, por los gobiernos de los estados o departamentos, a partir de una serie de exámenes.

²¹ *Ibid.*, p. 252.

²² *Ibid.*, pp. 280-281.

²³ *Ibid.*, p. 281.

²⁴ Arnaut Salgado Alberto. *Historia de una profesión (los maestros de educación primaria en México 1887-1994)*, CIDE. México, 1996.

²⁵ *Ibidem.*

PROFESIÓN MUNICIPAL (1869-1884)²⁶

Al asumir el poder, los liberales promovieron una mayor injerencia del Estado en la instrucción primaria. En este periodo se reglamenta la organización escolar en el Distrito y Territorios Federales y crece el sistema escolar municipal tanto en la capital de la República como en los estados; en algunos de estos se expiden planes y programas de estudio oficiales y los ayuntamientos consolidan su facultad para autorizar el ejercicio de la profesión docente y se convierten en los principales empleadores de los maestros de primeras letras. En suma, se produce una tendencia hacia la transformación del magisterio en una profesión de Estado.

Se hacen también los primeros intentos por establecer la enseñanza laica y obligatoria; asimismo comienzan a difundirse nuevas ideas y métodos pedagógicos. La creciente intervención del Estado y el reformismo pedagógico plantean la necesidad de formar profesores en centros especializados de enseñanza normal.

PROFESORADO NORMALISTA Y ESTATAL (1885-1910)²⁷

Entre 1885 y 1910 se intenta uniformar y centralizar la instrucción primaria del país. Se avanza en lo primero, unificando los planes y programas de estudio, tanto para la enseñanza primaria como para la normal, aunque aún persisten diferencias sustanciales entre el D.F. y el resto de las entidades federativas. Lo segundo no pudo consumarse; sin embargo, dentro de los límites de su jurisdicción, el Gobierno Federal centralizó y uniformó la enseñanza primaria, asumiendo el control de las escuelas municipales del Distrito y Territorios Federales, suprimió la Compañía Lancasteriana y la Fundación Vidal Alcocer, al mismo tiempo que rescató algunas de las escuelas de estas instituciones.

El Gobierno Federal no pudo intervenir en los sistemas escolares de los estados, no obstante algunos de ellos, siguiendo su ejemplo, centralizaron parcial o completamente los sistemas escolares municipales.

²⁶ *Ibid.*, p. 20.

²⁷ *Ibidem.*

En mayo de 1992, el Ejecutivo Federal a través del entonces Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, emitió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el cual se destacan como prioridades de la modernización educativa: reorganizar el sistema educativo, mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros de gobierno federal a los respectivos gobiernos estatales; la formulación de los contenidos y materiales educativos, fundada en una nueva idea de educación básica de calidad que se instrumentará con programas emergentes de aplicación inmediata para cada uno de los niveles que constituyen; la revalorización de la función magisterial donde el maestro aparece como un actor central en el mejoramiento de la calidad educativa, para lo cual se considera relevante llevar a cabo acciones reguladoras y emergentes en materia de formación, actualización, capacitación, superación profesional, mejoras salariales y de vivienda, así como la redefinición de la carrera magisterial y el fomento de una nueva institucionalidad a favor del ejercicio y la vocación del maestro.²⁸

En el contexto de la federalización el gobierno central conservó varias atribuciones estratégicas: el control normativo técnico-pedagógico y de los contenidos educativos a nivel nacional, el financiamiento compensatorio y la evaluación del sistema educativo nacional.²⁹

La descentralización educativa del régimen de Carlos Salinas de Gortari expresó en gran medida la necesidad de control central para iniciar reorganizaciones selectivas en los ámbitos administrativos y política dentro del sector educativo. En este sentido, la descentralización educativa representó al inicio del gobierno de hecho una forma de recentralización de decisiones, para que desde el centro empezaran a modernizar algunas áreas problemáticas.³⁰

La federalización en los momentos actuales tiene otras connotaciones a las otorgadas a principios de siglo, así como lo deja ver el pro-

ceso de descentralización el cual crea espacios donde surgen nuevos actores en los escenarios de creación de imaginarios educativos. Uno de los actores que cobra importancia dentro del aparato burocrático del Estado, es el municipio.

A consecuencia de la federalización se modifica el artículo 3° Constitucional y se elabora su respectiva ley reglamentaria³¹ (Ley General de Educación) donde se establecen las funciones del municipio en materia educativa.

El ayuntamiento de cada municipio podrá sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos a los que determinan la autoridad federal e impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

La Constitución Política del estado de Durango³² establece que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, pavimentos, repavimentación, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, establecimientos públicos y, los demás que la legislatura del estado determine, según las condiciones socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Además de los convenios que se realicen entre el estado y el municipio.

²⁸ Miranda López, Francisco. *op. cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ SEP, Artículo 3° "Constitucional y la Ley General de Educación", SEP, México, 1993

³² LXI Legislatura 1998 Durango 2001. Congreso del estado de Durango. "Constitución Política del Estado de Durango".

Respecto a su financiamiento el Congreso del estado decretará las contribuciones y otros ingresos suficientes para atender las necesidades de los municipios, tomando en consideración las participaciones y subsidios federales y estatales, y en todo caso, incluyendo las contribuciones de la hacienda municipal que se forma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y financiamiento.

Es necesario analizar a la federalización como un proceso de transición entre diferentes factores a escalas diferenciales y como una buena dosis de incertidumbre que incluye un proyecto político en la intención recentralizadora del poder del cual los diferentes actores sociales toman posicionamiento para discutir la viabilidad de la transición de relevo (aquellos procesos de nivel meso o microestructural que modifica áreas o subáreas institucionales en el orden cultural, político, social o administrativo, con cierto nivel de autonomía respecto de sus entornos, por lo que pueden ser espacios de innovación conflictiva dentro de los macrosistemas con efectos diferenciales en su estabilidad de cambio) dentro de la transición rectora (son aquellos procesos macroestructurales o de repercusión macrosistémica que modifican o alteran los tiempos a largo plazo, que transforman las bases de las interacciones fundamentales de la sociedad y cuyas repercusiones son vertebradoras del orden político, social y cultural) más conocida en nuestro tiempo, la globalización cuyas características fundamentales son: a) la alta movilización de bienes y servicios que fluyen en distintas direcciones y circuitos regionales de producción, distribución y consumo; b) la reducción de las distancias geográficas por la fuente de los medios de comunicación y transportación; c) el crecimiento de la interdependencia social entre individuos, grupos, instituciones, áreas geográficas y naciones completas apoyadas por los medios teleinformáticos, d) el replanteamiento de las nociones espacio-tiempo que se desterritorializan por el efecto de la instantaneidad, el aceleramiento del cambio tecnológico y el crecimiento de las áreas de incertidumbre y; e) el ingreso a patrones comunes de producción, intercambio y consumo de bienes materiales, culturales y políticos que introduce la simultaneidad y el encogimiento de

horizontes en el marco de estándares mundiales que son más accesibles para sociedades distintas.³³

Como podemos observar las funciones del Municipio en materia educativa fueron arrebatadas por un proceso de centralización de la administración educativa. En ningún momento se pretende revertir el proceso con los procesos iniciados en la última década de descentralización; más bien pareciera que el proceso pretende afianzar la centralización del poder que se había venido debilitando por multiplicidad de funciones de los órganos encargados de administrar la educación. Además, los organismos auxiliares como la Asociación de Padres de Familia y los Comités Administradores de la Parcela Escolar (para el caso de la educación básica) no han podido cumplir con la función de dar mantenimiento a las escuelas, actividad que se les encargó a los municipios con la aplicación de la partida conocida como ramo 33 pero después se les quita y esta partida se destina al Comité para la Construcción de Escuelas del Estado de Durango (COCED), organismo que se encarga de esa actividad.

Si el municipio está encaminando las acciones al apoyo material a las escuelas, su capacidad de intervención está limitada a su capacidad financiera como lo he podido observar en dos municipios con capacidad en movilización de recursos diferentes, me refiero al municipio de Rodeo (poca capacidad) y el municipio de Durango (con más capacidad); donde el primero se limita a apoyos a la educación con recursos aportados vía gobierno del estado y según opinión de los funcionarios municipales la función del ayuntamiento es brindar apoyo material a las escuelas (material de aseo, material deportivo, construcción de letrinas o sanitarios y si el presupuesto lo permite alguna obra más grande) y para las demás cosas de educación está la SEP; en el segundo existen más elementos de análisis, que si bien no constituyen un proyecto educativo definido, nos dan cuenta de que su imaginario rebasa en mucho la visión acotada del primero.

³³ Miranda López, Francisco, *Corporativismo vs Redes, Dilemas de la política y los procesos educativos en México en el marco de la globalización-mundialización*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1999

En el municipio de Durango, al inicio de la actual administración se convocó a un foro de educación, cultura y deporte³⁴ que se llevó a cabo el 11 de noviembre de 1998, contando con la participación de 43 ponentes y la asistencia de un total de 130 personas. Se tocaron las siguientes propuestas:

- Educando desde el hogar <<para la creación de valores>>.
- Fomento al deporte en la ciudad y la zona rural.
- Apoyo al deporte de los niños con discapacidad.
- Apoyo a las academias de baile.
- Apoyo a la educación para adultos.
- Fomento y creación de espacios artísticos culturales de pintura, escritura y grabado en el municipio.
- Descentralización de los eventos populares en diferentes zonas.
- Realizar concursos teórico prácticos de los profesores en todos los niveles de educación en el municipio.
- Apoyo al deporte del levantamiento de pesas.
- Fomento al aprendizaje de la producción y venta de piezas de oro y plata en el municipio.
- Revisión del marco jurídico estructural y operativo de la dirección municipal de educación, cultura y deporte para delimitar sus obligaciones en materia del municipio.
- Establecimiento de talleres y/o centros de apoyo a personas sordas para que se autoempleen.
- Fomento y apoyo al softbol en el municipio de Durango.
- Mejorar administrativamente la dirección municipal de educación, cultura y deporte.
- Ampliación del programa de construcción de bardas en las escuelas.
- Creación de un museo tipo "Papalote".
- Apoyo a equipos deportivos.
- Mantenimiento de la alberca olímpica.

Podemos darnos cuenta que es en este espacio de participación ciudadana (el municipio), donde diferentes actores reclaman la participación del municipio por ser éste la instancia

que entra en contacto directo con quienes no tienen la capacidad de expresión en otras instancias de gobierno, siendo el municipio el interlocutor entre ellos y las diversas instancias de gobierno.

Las propuestas de la ciudadanía que pasaron a formar parte del Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001 se encuentran plasmadas en el apartado de Desarrollo Social.

5.7 Proyecto para la Educación y la Cultura³⁵

En este marco veremos las siguientes acciones:

- Fortalecer en recursos y en infraestructura a la Dirección Municipal de Educación, Cultura y Deporte, a fin de que esté en posibilidades de cumplir con su función.
- Destinar más recursos a la construcción, remodelación y mantenimiento de las escuelas de nuestro municipio; adquiriendo desde ahora el compromiso de terminar el 100% de las bardas perimetrales de las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria.
- Establecer convenios de cooperación y coordinación con el gobierno del estado, para impulsar el desarrollo de programas, especialmente de infraestructura y apoyo pedagógico, a las instituciones de educación básica.
- Establecer convenios con el Instituto Tecnológico de Durango, con la Universidad Juárez del estado y con el Consejo de Ciencia y Tecnología de Durango, para la realización de proyectos de investigación que propicien el desarrollo de la ciencia, de la tecnología y en general de proyectos que permitan una eficaz toma de decisiones, en el ámbito municipal.
- Reorganizar e impulsar el funcionamiento del Consejo Municipal de Participación Social y los consejos similares en todos los centros escolares del municipio, a fin de incrementar la participación de los padres y los diversos sectores de la sociedad, en apoyo a las tareas educativas que garanticen en el municipio de Durango una educación de mayor calidad.

³⁴ H. Ayuntamiento del Municipio de Durango. Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001, pp. 65-68

³⁵ *Ibid.*, pp. 65-68.

Por otra parte, la cultura es un patrimonio esencial de todo grupo social, que permite el fortalecimiento de sus raíces históricas y de su sentimiento de identidad y de pertenencia. En este marco, será interés primordial de la próxima administración municipal, apoyar el rescate y preservación del patrimonio cultural de los duranguenses e impulsar el desarrollo de todas las expresiones del arte que enriquezcan nuestro acervo y no estrechen en el sentimiento de duranguense. Para tales efectos proponemos:

- Crear la Casa Municipal de la Cultura, como un espacio de desarrollo y transmisión de la cultura en todos sus aspectos, que sea un foro de expresión de los intelectuales, de los poetas, de los pintores, de los escultores, de los cineastas, de los músicos, y en general de toda la comunidad artística y cultural de Durango.
- Iniciar un proyecto de remodelación integral en las unidades municipales.
- Crear el Centro Municipal de Medicina y Psicología Deportiva, que brinde atención a la comunidad deportiva de Durango.

Este anteproyecto, presentado a la ciudadanía para su aprobación, no es un listado de buenos deseos, sino una propuesta basada en el conocimiento de nuestra ciudad y de las demandas de sus pobladores, a quienes con todo el respeto que nos merecen ponemos a su consideración.

Para poder juzgar si no son sólo deseos, presentamos el 1° Informe de Gobierno Municipal de Durango 1998-2001, en lo que respecta a Educación, Cultura y deporte que viene en el apartado VI.³⁶

6.1. Presidente Honorario

Se instituyó el Programa "Presidente Honorario" a fin de contribuir en la formación cívica y ciudadana y reconocer el esfuerzo y resultados académicos de estudiantes de educación básica.

6.2 Reconocimiento al Mérito Académico y Trabajo Profesional

Se otorgó la medalla al mérito académico a los alumnos más destacados en los niveles medio-superior, superior y posgrado.

Se entregaron estímulos económicos a maestros destacados en el ciclo escolar, además de crear el Consejo y las bases para otorgar las becas para deportistas de alto rendimiento, de conformidad con el resolutive del H. Cabildo, de fecha 1° de junio.

6.3 Rehabilitación y Apoyo a Instituciones Educativas

Con el objeto de coadyuvar en el mejoramiento del ambiente en el que se forman los niños y jóvenes, se implementaron los programas de apoyo de equipamiento de escuelas, paquete de útiles escolares, material de aseo, material de construcción, material deportivo, mantenimiento de servicios sanitarios y limpieza y cloración de cisternas y tinacos.

6.4 Instituto Municipal del Arte y la Cultura

En las actividades del IMAC destaca el fortalecimiento de la Cineteca Municipal, con la exhibición de películas en el evento cultural Tonalco, así como en diversos ciclos de conferencias y mesas redondas en las que participaron estudiosos y especialistas de Durango y del país.

Se crearon las salas de exposición "Guillermo Bravo" e "Irene Arias". La danza, el teatro y la cultura popular son actividades diarias del IMAC.

Como todos sabemos, los libros son el resumen del conocimiento de la humanidad y siempre serán disponibles, por más que avance la cultura gráfica y videográfica.

Por ese motivo, el IMAC ha destacado particularmente por su política editorial ya que en un año publicó 5 libros entre esos se encuentra uno de los mejores que se han escrito sobre la familia Revueltas, titulado "El naranjo en flor", así como obras de dos de los artistas consagrados de Durango: Fernando Andrade Cancino y José Solórzano López.

³⁶ H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, 1998-2001, 1° Informe de Gobierno Municipal de Durango, pp. 32-33

Tanto en las actividades de la Cineteca, en funciones de teatro y otros espectáculos, a través de sus publicaciones, y mediante el programa de creación de nuevos públicos, el IMAC ha llevado sus servicios a más de 50,000 personas, y en la medida que lo permitían los recursos, la intención es llegar a más personas con las más altas creaciones culturales y artísticas del municipio y el estado, del país y del mundo, ya que la cultura nos ayuda a relacionar todo lo que existe.

6.5 INMUDE

Mediante el fomento al deporte popular, se ha logrado integrar a comunidades del medio rural y urbano a la práctica deportiva, a través de torneos permanentes en casi todo el Municipio, en donde se contempla la participación de deportistas de todas las edades, lo que ha logrado beneficios para más de 20,000 personas.

Se realizan, de manera permanente, eventos de carácter deportivo y recreativo en el Parque Guadiana y en las Alamedas, a los que se ha denominado "Mi Domingo Contigo" y "Paseando en las Alamedas", con la finalidad de promover la integración familiar y ofrecer a los habitantes del municipio un espacio gratuito de esparcimiento y diversión. A la fecha se ha brindado atención a cerca de 25,000 personas.

Se ha implementado un programa denominado Olimpiadas Escolares en el Medio Rural, con el cual se promueve la convivencia de una manera armónica entre los niños y los jóvenes de escuelas del medio rural.

Se apoyó de manera directa y, en ocasiones en coordinación con el gobierno del estado, a deportistas destacados, a fin de que puedan acudir a eventos de carácter regional, nacional e internacional, representando a nuestro estado y al municipio de Durango.

Se ha estimulado la participación de todos los grupos sociales en el deporte, para lo cual se facilitan materiales básicos como balones, pelotas y redes, resultando beneficiados más de 3,400 personas.

Respetando la autonomía de las asociaciones, ligas, organismos especializados, estu-

diantes y sindicatos, se les ha prestado apoyo en diversos rubros. Asimismo, se han otorgado apoyos a personas discapacitadas.

Buscando fomentar el deporte en los niños, se han creado ligas infantiles de fútbol, béisbol y volibol en el medio rural y Centros de Desarrollo de Talentos en la ciudad, lo que ha representado un beneficio para más de 500 infantes.

Se han impartido cursos de participación y actualización, tanto del contenido general como para deportes específicos, buscando crear una cultura deportiva y mejorar los niveles de los promotores, entrenadores y jueces, resultando beneficiadas directamente 740 personas.

Con aportaciones de los tres niveles de gobierno, se aplicó un millón de pesos a la rehabilitación de la alberca olímpica, cambiándose totalmente el sistema de calentamiento del agua y construyendo dos cómodos vestidores, incorporados a la estructura de la alberca. A la fecha se ha brindado servicio a más de 60,000 usuarios.

Otras de las acciones que se están emprendiendo por la Dirección de Educación, Cultura y Deporte y, que no vienen contempladas aún en el 1º Informe de Gobierno Municipal es el otorgamiento de Becas Crédito a estudiantes de escasos recursos económicos y con buen aprovechamiento. El mecanismo para seleccionar a los alumnos acreedores de la beca crédito lo determina el Consejo de Participación Social a nivel municipal. La beca crédito se puede pagar en efectivo cuando el alumno termine sus estudios y tenga capacidad de pago, con servicio social (trabajo para la Presidencia Municipal) al finalizar los estudios (si no ha podido conseguir empleo) o, con servicio social (trabajo para la Presidencia Municipal) durante sus estudios, si no desea permanecer en el municipio al concluir sus estudios.

Antes de continuar hay que hacer la aclaración que este trabajo logró hacerse antes de la desaparecida Dirección Municipal de Educación, Cultura y Deporte, dependencia que fue absorbida por la Dirección Municipal de Obras Públicas, más, sin embargo, esto no modifica el núcleo de este trabajo, porque la participación municipal no dependía directamente de ésta.

Sólo se puede decir que la desaparición de esta dependencia puede obedecer a dos motivos principales: el primero tiene que ver con una mejor administración de los recursos, logrando así que el presupuesto designado a educación no sea absorbido por la creación de una burocracia; el segundo motivo debe de preocuparnos bastante y es que también puede obedecer al cambio de perspectiva de los actores que participan al interior del municipio, esto es, que se haya decidido no participar activamente en educación, espacio que es atendido por otras dependencias estatales, y aprovechar los recursos destinados a este ramo para otras obras.

Con lo anterior expuesto puedo afirmar que si bien es cierto que el municipio no tiene un proyecto educativo que defina claramente cuál es la función de la escuela, está en camino a ello, considerando las limitantes normativas que tiene al respecto y que son muy claras en la Ley General de Educación, pero que permiten al municipio su participación en esferas educativas que no están necesariamente bajo la tutela del Gobierno Federal pero que pueden influir directamente en la escuela. Por otra parte la participación del municipio se ve limitada por su ubicación geográfica (no es lo mismo un municipio donde está la capital del estado con la mayoría de las instituciones de educación superior; a uno que sólo tiene escuelas de educación básica y una de educación media superior) económica y política. Hace falta, sin embargo, una mayor participación de la burocracia municipal en la construcción de un proyecto educativo que rebase la esfera material y se inserte en materia meramente educativa; además, falta visión para poder emprender proyectos educativos con otros sectores, principalmente con el empresarial y pueda ir construyendo su autonomía local que lo inserte directamente en el marco global.

Una conclusión más a la que podemos llegar es que la educación es un fenómeno urbano y que el medio rural queda excluido de él, al

menos después de la educación básica, aunque ésta sigue representando serias deficiencias en cobertura secundaria. De ello surge el siguiente dilema: ¿cómo ofrecer a la población, educación superior sin que ésta abandone su lugar de origen? Tal vez sea conveniente empezar a pensar en una urbanización del país.

Por último, creo que al presente trabajo escapan líneas importantes de investigación que podrían ayudar a construir un estudio más acabado sobre el municipio. Tales líneas son: análisis sobre gestión municipal, análisis sobre la construcción de poderes locales y, por último, análisis sobre el corporativismo y el papel del municipio en estas lógicas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arnaut Salgado, Alberto. *Historia de una profesión (los maestros de educación primaria en México)*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México, 1996.
2. H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, "Plan Municipal de Desarrollo 1998-2001".
3. H. Ayuntamiento del Municipio de Durango 1998-2001 "1° Informe de Gobierno".
4. H. Ayuntamiento del Municipio de Rodeo 1998-2001. "1° Informe de Gobierno".
5. LXI Legislatura 1998, Congreso del estado de Durango. "Constitución Política del Estado de Durango", Durango 2001.
6. Miranda López, Francisco, *Corporativismo vs redes. Dilemas de la política y los procesos educativos en México en el marco de la globalización-mundialización*. Instituto Politécnico Nacional, México, 1999.
7. SEP. "Artículo 3° Constitucional y Ley General de Educación", México, 1993.
8. Solana, Fernando, Cardiel Reyes Raúl y Bolaños Martínez Raúl, coordinadores, *Historia de la educación pública en México*, Fondo de Cultura Económica, SEP., México, 1981.
9. Tenti, Emilio, *El arte del buen maestro*, Editorial Pax México, México, 1988.