

29
2e/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

*POLITICA EDUCATIVA Y CONFLICTO SINDICAL;
PROCESO DE CONSTRUCCION E IMPLEMENTA-
CION DE POLITICAS EDUCATIVAS EN
EDUCACION BASICA 1983 - 1984*

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
CUAUHTEMOC GUERRERO ARAIZA
P A R A O B T E N E R E L G R A D O D E
L I C E N C I A D O E N S O C I O L O G I A

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Política educativa y conflicto sindical;
procesos de construcción e implementación
de políticas educativas en Educación Básica 1983-1984

Tesis que presenta Cuauhtémoc Guerrero Araiza
para obtener el grado de Licenciado en Sociología.

A Paula, Miranda y Ruth, quienes son la alegría y el cariño de mi vida

A mis padres y hermanos

Agradecimientos

Para la elaboración de mi tesis conté con el apoyo y la orientación de mi maestro Mauricio Andión Gamboa. Mauricio compartió con un grupo de compañeros en el que yo estaba incluido, intensas sesiones de discusión y análisis fuera de las aulas y de las instituciones educativas. Abrimos un pequeño espacio para la reflexión sociológica y los frutos han aparecido. Mauricio Andión nos obsequió la riqueza de su tiempo, sin más interés que reafirmar su vocación pedagógica. Mi más grande agradecimiento para él.

Al comenzar esta tesis conté con la colaboración de Mercedes Calvillo Velasco. Experiencias en otro país la motivaron a abandonar un trabajo inicialmente conjunto. Mi agradecimiento para ella, por las horas dedicadas a explorar bibliotecas y viejos periódicos que sólo tenían sentido para nosotros.

Deseo manifestar también mi agradecimiento al equipo editorial de la revista *Cero en conducta*, donde me facilitaron parte de la herramienta necesaria para la elaboración de este trabajo. En especial agradezco los comentarios, sugerencias y orientaciones de mi estimado amigo Rodolfo Ramírez Raymundo.

Finalmente un agradecimiento a Patricia Jardón quien amablemente accedió a apoyarme con sus conocimientos de edición y su vitalidad juvenil en el diseño de la presente tesis.

Indice

Introducción	1
1. Objetivos de la política educativa para el sexenio 82-88.....	5
1.1. Introducción	5
1.2. Descentralización educativa: reforma administrativa y disminución del poder sindical	6
1.3. Formación de docentes, otro foco de conflicto.....	14
2. La disputa por la legitimidad del discurso político en el campo de la producción de políticas educativas.	16
2.1. Introducción.	16
2.2. Campo de producción de políticas educativas.	16
2.3. Agentes del campo de producción de políticas educativas: burocracia sindical y burocracia gubernamental.....	20
2.4. Niveles de desarrollo de la política educativa.....	25
2.5. Dos proyectos en pugna: tecnocrático y corporativo	28
2.6. Componentes del análisis del discurso	29
3. La coyuntura: el contexto y el texto políticos en el proceso de implementación de los proyectos de reforma educativa.	32

3.1. Marco jurídico y pasos iniciales en la descentralización educativa.-----	32
3.2. Reforma en la educación normal. Bachillerato general y licenciatura normalista.-----	36
3.3. La oposición sindical, primera reacción pública.-----	40
3.3.1. Desplegado del CEN del SNTE del 26 de marzo de 1984.-----	40
3.4. Análisis de las estrategias argumentativas del desplegado con fecha 26 de marzo de 1984.-----	44
3.4.1. La dirigencia sindical acusa: no hay diálogo gubernamental.-----	44
3.4.2. La formación normalista en la perspectiva de la burocracia sindical.-----	50
3.4.3. El bachillerato pedagógico y la UPN, espacios para la constitución de una hegemonía normalista.-----	53
3.5. La oposición sindical, segunda reacción pública.-----	56
3.5.1. Desplegado del CEN del SNTE del 29 de julio de 1984.-----	57
3.6. Análisis de las estrategias argumentativas del desplegado con fecha 29 de julio de 1984.-----	63
3.6.1. La intolerancia sindical acusa a la intolerancia oficial de intolerante.-----	63
3.6.2. Un doctorado sin maestría y licenciatura.-----	69
3.6.3. La crisis económica, límite para la descentralización.-----	70
3.6.4. Las fisuras del SNTE.-----	73
3.6.5. Los saldos del conflicto.-----	76
4. Conclusiones-----	79

5. Anexos -----	87
5.1. Acuerdo del 11 de abril de 1983 -----	87
5.2. Acuerdo del 30 de junio de 1983-----	92
5.3. Decreto del 3 de agosto de 1983 -----	95
5.4. Decreto del 20 de marzo de 1984 -----	99
5.5. Acuerdo del 23 de marzo de 1984-----	103
5.6. Recomendaciones de la comisión SEP-SNTE del 13 de julio de 1984 -----	107
5.7. Recomendaciones SEP sobre bachillerato del 25 de julio de 1984 -----	109
5.8. Mapa de argumentos. Desplegado del 26 de marzo de 1984 -----	110
5.9. Mapa de argumentos. Desplegado del 29 de julio de 1984 -----	111
Bibliografía -----	112

Introducción

La mayor parte de los estudiantes eligen sus objetos de estudio a partir de las vivencias personales que han tenido. Esta elección es lógica en la medida que el espacio social donde el estudiante participa, es el referente inmediato de sus reflexiones, cualquiera que éstas sean.

Mi caso no se exenta de este tipo de elección. Mi formación como docente de escuela pública influyó en la elección de mi objeto de estudio, no sólo porque el magisterio es mi profesión inicial, sino también porque viví de cerca muchos problemas de índole gremial, e intenté reflexionar sobre ellos con las herramientas conceptuales que adquirí en la Universidad. En muchos momentos, incluso, me involucré en actividades militantes buscando concretar proyectos sindicales que, a mi juicio, permitirían conquistar objetivos en beneficio de los maestros de escuela.

La Universidad me abrió una perspectiva distinta de la militante para reflexionar sobre el magisterio y la educación, en un momento de inicio sexenal, que como todo inicio comenzó con anuncios espectaculares de transformación. Hace falta vivir dos o tres sexenios, pendientes de las ofertas políticas, para percibir que toda medida, impactante frente a la opinión pública, se negocia, en un proceso que la lleva a cambiar y a concretarse en propuestas muy lejanas a las originales, pues finalmente son propuestas políticas, objeto de negociación de agentes que ponen en juego sus percepciones del mundo, sus valores y sus proyectos.

El sexenio de Miguel de la Madrid inició con el anuncio presidencial de descentralización educativa. Jesús Reyes Heróles, recién nombrado Secretario de Educación Pública, convocaba a la realización de una "revolución educativa". Ambos anuncios generaron una avalancha de comentarios de sectores interesados en la educación básica.

Parecía que todos tenían algo que decir, aunque lo que se dijese careciera de elementos de análisis, si no rigurosos, por lo menos con un mínimo de información. De esta forma no faltaban las izquierdas que veían al Fondo

Monetario Internacional detrás de los proyectos, o las derechas que señalaban con dedo de fuego a la revolución educativa considerándola como el renovado intento gobiernista de llevar al país por el camino del comunismo.

Los anuncios inquietaron a distintos sectores del magisterio. A la información escasa -oficialmente se dan a conocer hechos casi consumados-, se unía el rumor y la desconfianza de los maestros ante todo tipo de medida oficial.

A la mitad del sexenio, después de la muerte de Reyes Heróles, en el ambiente educativo privaba un silencio casi total. Sólo se escuchaban voces aisladas en el gobierno que repetían: "hay descentralización y revolución educativa". Sin embargo el estribillo generaba dudas más que confianza sobre los alcances de las medidas anunciadas al principio del sexenio.

Por otra parte se percibía que en el periodo 82-85, parte de la desconfianza del magisterio tenía sus orígenes en las dirigencias del SNTE. No era raro ver a maestros y directores señalando a Reyes Heróles como enemigo del magisterio, y dibujando su actividad ministerial con rasgos de maquiavelismo.

Estas acusaciones contrastaban con las afirmaciones, no sólo oficiales sino de sectores opositores, que catalogaban a Reyes Heróles como un brillante político del sistema.

El CEN del SNTE convocó en 84 a movilizaciones sindicales, si bien nunca las concretó. Con una actitud aparentemente ofensiva, buscaba recuperar la iniciativa política frente a la capacidad de convocatoria de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, y también frente a la burocracia de educación pública.

La coyuntura animó mi curiosidad por conocer la culminación de los proyectos tan pomposamente declarados al inicio del sexenio, y a conocer el grado de influencia del magisterio en los proyectos educativos, en tanto tenía la impresión de que la dirigencia sindical se había opuesto con éxito a su implantación.

Mi curiosidad se avivó porque en cierta forma me parecía convincente la necesidad de una descentralización, pero no podía ser concluyente en tanto no tenía la información suficiente para moldear mi punto de vista. Por otra parte sentí la enorme necesidad de buscar una explicación menos valorativa y más "objetiva", cuando conocía las opiniones de sectores críticos del magisterio que oscurecían el proceso mediante el rechazo puro y llano de las políticas gubernamentales.

De esta manera me interesé por conocer los elementos que caracterizaban al proyecto descentralizador, desde los agentes que lo enunciaban, hasta las características que asumía como proyecto para el país.

Me interesó caracterizar a los agentes que intervinieron en la elaboración del proyecto, y de aquellos que limitaron su implantación. Aquí se abrió un abanico de posibilidades, pero decidí limitar mi análisis a la burocracia política y a la burocracia sindical vanguardista. Asimismo conocer el peso específico de la dirigencia sindical dentro del campo político y dentro de lo que llamo el campo de producción de las políticas educativas.

Al principio de mi investigación me dí cuenta de que partía de una impresión más que de una certeza, pues desconocía el proceso. En consecuencia me fue necesario iniciar una búsqueda, en principio hemerográfica, para determinar si efectivamente hubo ese conflicto y el grado que alcanzó.

Al confirmar mi percepción de la coyuntura decidí registrar las notas periodísticas que localicé. Fueron muchas semanas de trabajo combinadas con mi actividad profesional. Después de obtener un significativo banco de datos y trasladar la información a una base de datos, comprendí que no podía continuar sino a condición de avanzar en un marco de interpretación para explicar mi objeto de estudio.

El marco de interpretación sirvió para clasificar la información, para destacar aquellos datos significativos en mi tesis, para interpelar constantemente a la realidad que estaba estudiando, e inclusive, servirme de él en la lectura actual de la realidad educativa que necesariamente hago por mi profesión.

En este sentido, percibí que existían lazos de continuidad entre mi objeto de estudio y el proceso educativo actual. Los agentes han reencauzado el conflicto, han rehabilitado alianzas y hasta cierto punto algunos de los obstáculos que he estudiado en esta tesis, han sido removidos para avanzar en la implementación de las políticas educativas con un mínimo de desgaste político.

En esta tesis pretendo demostrar la existencia de un conflicto entre la burocracia sindical dirigente del SNTE y la burocracia política responsable de la educación pública en la coyuntura de 1983-1985, por la implementación de las políticas educativas, que en este periodo se concretaron en el proyecto de descentralización educativa y la elevación a nivel licenciatura de la carrera de maestro de educación primaria y preescolar. Existieron otros elementos de por medio en la pugna por definir los perfiles de la política educativa, pero estos dos elementos motivaron las estrategias de acción de los grupos en pugna.

En el primer capítulo expongo las características generales de los dos proyectos antes indicados. Reviso algunos de los orígenes del proyecto descentralizador y de los objetivos de su implementación, tanto para el plano de la administración del aparato educativo como en el plano de una reforma para el aparato sindical. Asimismo caracterizo el proyecto de formación de docentes que también fue impugnado por la dirigencia sindical.

Enunciado el contexto del conflicto, en el capítulo segundo expongo el marco conceptual en el que me apoyé para dar cuenta del objeto de estudio. Me apoyé básicamente en los conceptos teóricos de Pierre Bourdieu para señalar la existencia de un campo de definición de políticas educativas, que responde a la dinámica hegemónica del campo político.

Por otra parte me apoyé en Gilberto Giménez, para obtener elementos que me permitieron realizar ejercicios de análisis de discurso, en la medida de que recuperé para mi análisis, documentos que dan cuenta del conflicto.

En el tercer capítulo presento los datos empíricos que me sirven para afirmar la existencia de una pugna entre dos agentes por la política educativa. En este capítulo realizo análisis de discurso de dos documentos muy significativos en la coyuntura estudiada.

Después del tercer capítulo, abro un espacio para las conclusiones, tratando de hacer un balance del periodo estudiado.

Al final de la tesis presento un anexo, donde el lector podrá encontrar algunos decretos y acuerdos que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, y que apoyan mi exposición a lo largo de la tesis. También el lector encontrará un mapa de argumentos, donde presento las estrategias discursivas de la burocracia sindical, localizadas en los documentos que sirven para el análisis de discurso. El mapa descubre ante el lector, las relaciones lógicas que establecen entre sí los argumentos, y da cuenta en forma global, como en una fotografía, de los principios y valores, con los que los agentes perciben su realidad social.

La tesis que pongo a consideración de los lectores, la escribí en un momento en el que no se había concretado el proyecto de descentralización educativa. Ahora que la descentralización es un hecho, y que se logró con el apoyo de la dirigencia del SNTE, cabría hacerse nuevas preguntas: ¿cuáles fueron los cambios operados dentro de la burocracia sindical para que modificaran su perspectiva sobre el proyecto?, ¿qué elementos intervinieron para propiciar dichos cambios en la burocracia?, ¿se ha precipitado el SNTE en un proceso de debilitamiento político a causa de la descentralización?

Esta tesis no responde a dichas preguntas, pero ofrece al lector elementos que ayudan a comprender los actuales cambios operados en el sistema educativo. Esto último, sería el modesto aporte de mi investigación.

Capítulo I

Objetivos de la política educativa para el sexenio 82-88

1.1 Introducción

Aparentemente las relaciones entre sindicatos y burocracia gubernamental, han sido armoniosas en todos los ámbitos de la vida pública nacional. Inclusive se ha pensado a los sindicatos como aparatos exclusivos de apoyo a las políticas gubernamentales.

Tal apreciación, muy propia de la izquierda mexicana, carece de fundamento cuando se analiza con más detalle el curso de las políticas estatales y la relación que con ellas sostienen las burocracias sindicales.

Si bien es cierto que los sindicatos continúan funcionando como espacios de control de las demandas de los trabajadores y como espacios de recreación del consenso social, también es cierto que en estos espacios se ha fortalecido el capital político y económico de grupos burocráticos, quienes en nombre de la representación de los agremiados, han generado estrategias de impugnación y negociación de las decisiones de la burocracia gobernante.

Las dirigencias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación son un ejemplo destacable de burocracia que acumula poder e influencia dentro del campo político y que además intenta incidir en las decisiones particulares de política educativa, considerando que muchos proyectos para el sistema de educación básica deben ser negociados en tanto afectan los intereses gremiales del magisterio.

La burocracia política encargada del sector educativo ha intentado marginar la intervención sindical de la definición e implementación de las políticas educativas, lo que ha producido conflictos entre estos agentes que forman parte de la clase política hegemónica del país.

Los conflictos han desgastado la capacidad de maniobra gubernamental en la aplicación y desarrollo de las orientaciones del aparato educativo, pero no

han devenido en una ruptura total de la alianza política entre gobernantes y dirigentes sindicales. En algunos casos los conflictos han adquirido matices de ruptura, pero finalmente los agentes han desarrollado prácticas de negociación que se ajustan a las reglas del campo político que propician reacomodos y redefiniciones en los proyectos gubernamentales.

En este trabajo pretendemos analizar la problemática de los procesos de construcción e implementación de las políticas educativas para la educación básica a la luz del conflicto surgido por la descentralización y la formación de docentes, entre la burocracia sindical hegemónica del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el equipo gubernamental responsable de la Secretaría de Educación Pública (SEP); ubicando dicho conflicto en el lapso de 1983 a 1985, lapso en el que Jesús Reyes Heróles ocupó la titularidad del ramo hasta el día de su muerte.

Elegimos esta coyuntura por dos motivos básicos: 1. En este periodo el gobierno mexicano incorpora a la normatividad los criterios oficiales para la descentralización educativa y para la elevación del grado académico de la educación normal; 2. En este periodo la burocracia sindical y la burocracia política tuvieron un enfrentamiento singular, donde se pudo observar el deterioro de las relaciones SEP-SNTE.

La descentralización educativa y la elevación de la carrera de maestro normalista al nivel de licenciatura, se constituyeron en desafíos para la burocracia sindical en tanto implicaba la posibilidad de disminución del poder gremial, por la marginación que se intentó imponer a la dirigencia del SNTE.

Para comprender los intereses que los agentes pusieron en juego en este periodo, conviene hacer un repaso de las líneas generales del proyecto gubernamental de descentralización educativa y de cambio en la formación de docentes.

1.2 Descentralización educativa: reforma administrativa y disminución del poder sindical.

Miguel de la Madrid anunció en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, la transferencia de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes, de la federación a los gobiernos locales.

El Presidente señaló:

Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver al esquema educativo

original de la constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales.

La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la SEP.

Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.¹

En el discurso presidencial se señalaba el comienzo del proyecto de descentralización educativa, como un medio tendiente a elevar la calidad y la eficiencia del sistema educativo nacional.

Sin embargo, la información en torno a los alcances de la medida no fue conocida con amplitud por lo menos en los primeros meses del nuevo gobierno sexenal, lo que despertó la inquietud entre diversos sectores involucrados en la problemática educativa.

La información no existía porque aún con todo y anuncio, el grupo gubernamental de la SEP ignoraba "el modelo de descentralización, su calendario político y técnico y su cobertura." Se desconocían "los detalles jurídicos, laborales, administrativos y técnico-pedagógicos del modelo o modelos de descentralización",² lo que no impedía el manejo de los criterios generales del proyecto, situación que se hizo patente cuando meses después del anuncio oficial, el Secretario de Educación Jesús Reyes Heróles caracterizaba al sistema educativo como ineficiente y de baja calidad debido, entre otras cosas, a la incapacidad del gobierno federal de seguir manteniendo los niveles históricos de inversión; a la inexistente capacidad estatal para la innovación educativa; a la preponderancia de intereses administrativos y políticos sobre asuntos educativos; a la presencia de órganos centrales que se involucraban en las decisiones administrativas y políticas que competían a los estados, propiciando el decrecimiento de la responsabilidad estatal y municipal en el apoyo a los órganos del ramo; a la complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados así como por su desviación; a la escasa participación de la comunidad en los asuntos educativos; a la incongruencia en la formación de tipo y número de maestros por estado y región, así como al malestar del magisterio por la imposición central de métodos y sistemas administrativos.³

¹ Discurso de toma de posesión del 1° de diciembre de 1982

² Al escribir su obra a principios de 1983, Prawda, quien formaba parte del nuevo equipo de la SEP, hizo este sugerente señalamiento que nos muestra el avance que el equipo gubernamental tenía en torno al proyecto descentralizador. Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, 4a. ed., Grijalbo, México, 1989, p. 212

³ Comparecencia de Jesús Reyes Heróles ante la Comisión Educativa de la Cámara de Diputados. *El Día*, 02/11/83, en ANUIES, *La revolución educativa*, Vol. II, p. 94

En esta óptica la descentralización sería una reforma global del sistema educativo en su nivel de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, donde las funciones operativas, de control y ejercicio presupuestal, administrativas, de planeación y decisión se trasladarían a los estados de la República, con el objetivo de alcanzar las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Mejorar la eficiencia y calidad de la educación.
- Auspiciar la participación de la comunidad.
- Impulsar el desarrollo regional de las actividades culturales.
- Disminuir y eventualmente desaparecer las persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos.
- Fortalecer el federalismo.
- Estimular el desarrollo regional.
- Utilizar en forma intensiva la capacidad instalada.
- Adecuar la oferta del personal docente a los requerimientos de la demanda.

Para ser más precisos, en el Decreto del 8 de agosto de 1983 por el que se establecieron comités consultivos y acuerdos de coordinación para la descentralización, se señalaba entre otras cosas, que la descentralización pretendía transferir no sólo a los gobiernos estatales sino también a los municipios los servicios de la educación básica, para lo cual se realizarían los estudios jurídicos, pedagógicos, administrativos y laborales pertinentes, que evitarían que el proceso se efectuara sin consistencia en el proyecto. Se puntualizaba "es indispensable la participación de los trabajadores de la educación en el proceso de descentralización, sobre todo cuando existe el compromiso de respetar los derechos individuales y colectivos" del gremio magisterial.⁴

El proyecto descentralizador no es nuevo ni exclusivo para México, tiene sus orígenes en las políticas de apoyo al desarrollo del tercer mundo, que agencias internacionales como la UNESCO, la FAO y la OEA, entre otras, efectuaban desde los años 60, con el objetivo de revertir los vicios y errores en el desarrollo nacional, atribuidos a la planeación centralizada que imperó en el tercer mundo desde los años 40.⁵

Es así que la descentralización como estrategia nacional de desarrollo, incluye una visión teórica global del desigual acceso de la población al poder

⁴ "Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa". Diario Oficial de la Federación (México, D.F.), 8 de agosto de 1983, pp. 23 y 24.

⁵ Street señala que la literatura sobre descentralización está casi totalmente bajo el control de organismos internacionales de carácter bilateral o multilateral como en el caso de FAO, ILO, UNESCO, OEA, OECD, OAS. Street Susan. "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura" en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XIX, No. 4, 4o. Trimestre 1989, p. 15.

político, a la vida cultural y a la satisfacción de las necesidades básicas, para la reproducción de la vida de una sociedad; sin embargo, existe confusión conceptual sobre sus alcances y límites como proyecto social.

Al respecto Susan Street indica que se pueden señalar dos caracterizaciones sobre la descentralización: una llamada desconcentración y que representa una delegación de poder del centro a la periferia dentro de una organización social, y otra llamada devolución, que implica la transferencia de funciones del centro a la periferia, creando entidades autónomas que se constituyen en la máxima autoridad en sus decisiones, sin someterse a la ratificación o rectificación de una autoridad distinta, y que cuenta con los recursos materiales para el ejercicio del poder.⁶

Street hace referencia a un planteamiento descentralizador que abarca todos los ámbitos de una nación, a través de una devolución de poder político, que garantizaría el impulso de las potencialidades regionales por medio de la organización y toma de decisiones en forma autónoma, involucrando su capacidad de generar disposiciones y acciones de orden jurídico, económico, cultural y administrativo; y otro planteamiento no tan abarcador que ubica una delegación de poder en un ámbito mucho más limitado: el de las organizaciones sociales, que representan un segmento del universo social.

Es pertinente hacer la observación, porque la descentralización si bien es considerada como una estrategia global para el desarrollo, sólo es impulsada por algunas naciones en espacios administrativos específicos, como en el caso de los sistemas educativos, y en este sentido la reflexión sobre sus límites y alcances se presenta como una reflexión exclusivamente administrativa, donde la problemática del poder político y del conflicto social no desaparece, pero ocupa un lugar secundario junto al ejercicio técnico de la planeación.

De ahí que cuando el anuncio presidencial encendió el debate, algunos sectores plantearan la descentralización como un problema más administrativo y de planeación que político, de tal manera que la búsqueda de la claridad conceptual llevaba a la jerga de los administradores. Al comparar, por ejemplo, la desconcentración y la descentralización, se ubica a la primera en el lenguaje administrativo más usual, como "el traslado del poder decisorio y la competencia de un órgano superior a otro inferior"⁷, manteniéndose la jerarquía entre autoridades. La descentralización implica traslado de poder junto con recursos humanos, materiales y financieros.

Tal vez porque la propuesta descentralizadora era muy clara en el sentido del espacio donde pretendía realizarse, no fue necesario en el período un

⁶ Street se basa en una definición de 1966, perteneciente a la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Ibid.*

⁷ Pescador, José Angel y Carlos Alberto Torres. Poder político y educación en México. UTEHA, México, 1985, p. 48

proceso de reflexión más global sobre el surgimiento del proyecto como estrategia general de desarrollo, o es posible también que el proyecto apenas escapaba de los círculos de especialistas en planeación y se carecía de una visión más de conjunto, o bien simplemente no se consideraba en la agenda política haciendo un uso retórico de sus potencialidades.

Lo cierto es que la descentralización como proyecto se discutió y se comenzó a implementar para determinados ámbitos de la administración gubernamental, caso concreto el educativo, tendencia que no sólo es exclusiva de nuestro país, sino que abarca un conjunto muy amplio de naciones del tercer mundo,⁸ y que prodría resumirse en los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la eficiencia y modernizar la administración, en la medida de que el crecimiento de la demanda educativa se ha satisfecho no sólo con el crecimiento de la oferta sino también con la excesiva burocratización administrativa, lo que redundaba en un servicio ineficiente y de baja calidad, aunado a esto hay que señalar que la crisis económica de los países en vías de desarrollo impide que los gobiernos centrales sigan concentrando la responsabilidad de sostener la inversión educativa. En esta perspectiva con la descentralización se busca "que las comunidades locales y/o los particulares entren a cooperar más decididamente en el gasto educativo y en el entendido que los recursos disponibles se utilizarán más eficientemente"⁹;
- b) Mejorar la gestión administrativa fomentando la mayor participación de otros agentes sociales en la toma de decisiones, tratando de acercar la escuela a la comunidad a la que sirve. En este sentido la descentralización sería una medida política que contribuiría a la democratización del sistema educativo y por ende de la sociedad;¹⁰
- c) Aumentar la pertinencia del sistema educativo mediante la modificación de la currícula escolar, adaptándola a las necesidades culturales y de formación de las localidades regionales.¹¹

Como bien se puede observar, las líneas conceptuales básicas que el gobierno de Miguel de la Madrid enunció para impulsar el proceso descentralizador, no diferían mucho de las líneas generales que sobre la descentralización se consideraban pertinentes en varias naciones del tercer mundo, pese a que la propuesta gubernamental incluía la reforma del sistema educativo dentro de una propuesta global de descentralización de la vida nacional.

⁸ Cf. Street Susan *op.cit.*, y Latorre Carmen Luz *et. al.*, La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1991.

⁹ Latorre Carmen Luz, La Municipalización..., pp. 18-19

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

En efecto, la descentralización educativa venía a ser dentro de la óptica gubernamental, un proceso complementario de las reformas administrativas que afectaron a diversos sectores gubernamentales y que en el aparato educativo se conoció como desconcentración educativa. Esta consistió en la modificación del aparato administrativo "de tal forma que la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos se decidieran en el lugar de origen y que liberara tiempo a los órganos centrales para normar los aspectos técnico-pedagógicos de la educación nacional".¹²

Para ser más precisos Prawda aclara que a partir de 1981 las delegaciones generales de la Secretaría elaboraron el presupuesto de los servicios educativos federales de la entidad, basados en sus planes estatales, los diagnósticos educativos derivados de la microplaneación regional educativa, su catálogo de trabajo y su programación detallada de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria.¹³

En consecuencia y en función de la experiencia antes señalada, la descentralización sería una parte complementaria de la reforma administrativa donde la federación mantiene las prerrogativas de determinación de la normatividad, la evaluación y la fijación de las políticas educativas generales, pasando a los estados la determinación presupuestal y su ejercicio, así como las actividades de operación, administración y planeación del sistema educativo regional.¹⁴

En tanto propuesta de reforma global, la descentralización incluye discursivamente la necesidad de la democratización en la toma de decisiones, con el objeto de eficientizar los aparatos administrativos en la medida de que la población que recibe los servicios, participa en su planeación y ejecución. Digamos que en este sentido, emerge la problemática del poder en torno a crear los canales que permitan el acceso de la sociedad civil a la definición de sus proyectos sociales, de tal manera que la reflexión es netamente política.

Pero en tanto reforma sectorial, si bien siguen manteniéndose en forma marginal dichos postulados, el planteamiento central es el de lograr la eficiencia y eficacia del sistema por medio de una reforma administrativa, donde las decisiones técnicas cumplen un papel central.

Aparentemente la reforma administrativa como una necesidad impostergable y de carácter técnico no es rechazada como tal, pues es asumida por un conjunto importante de agentes políticos involucrados en el sistema educativo,

¹² Prawda, *Teoría y praxis...*, p. 199

¹³ *Ibid.*, pp. 103-104

¹⁴ Prawda, Juan. *Logros, Inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, Grijalbo, México, 1989, p. 235

sin embargo poco a poco se observa un foco de conflicto ubicado en las relaciones de tipo laboral que mantenían la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Conflicto que no es nuevo, pues las relaciones políticas entre las autoridades de la Secretaría y la corriente sindical hegemónica en el SNTE se habían deteriorado principalmente desde la creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

En este sentido la descentralización tomaba un cariz netamente político en cuanto se enfilaba a disminuir el poder del gremio magisterial, en la óptica de que las corporaciones restaban eficiencia a los aparatos gubernamentales por sus excesivas canonjías de tipo laboral y político.

Al respecto, si bien el Presidente de la República fue enfático en señalar que no se lesionarían los derechos de los trabajadores de la educación, y si bien el Secretario del ramo confirmaba la afirmación, indicando que pese a lo utópico de mantener jurídicamente la titularidad de contrato con el SNTE, esto se haría con el objeto de garantizar la estructura y el respeto absoluto a la autonomía del sindicato,¹⁵ lo cierto es que entre la burocracia sindical se despertó una desconfianza enorme que a la postre influyó en la implementación de la política educativa del sexenio.

La alarma no era para menos, pues en los círculos gubernamentales, políticos e intelectuales se venía observando la fuerte influencia que desarrollaba la dirigencia del sindicato más grande de Latinoamérica. Al respecto Juan Prawda señala, al comparar los sistemas educativos en los países modernos y los tradicionales, que en los segundos existe una tendencia a la centralización y burocratización de los servicios educativos, que comparte su existencia con la presencia de asociaciones gremiales con una fortaleza política tal "que orientan buena parte de su poder para fines ajenos a los propósitos educativos, como la sustentación y legitimación de gobiernos y gobernantes" convirtiéndose "en verdaderos obstáculos, muchas veces infranqueables" para la innovación educativa.¹⁶

Tal afirmación tenía un destinatario fácilmente identificable en la medida de que la acción de la burocracia sindical del SNTE, como componente del corporativismo mexicano, había tenido una participación muy destacada en las acciones tendientes a legitimar a los grupos gobernantes; por lo mismo había recibido en recompensa grandes cuotas de poder que le daban una capacidad de maniobra tal, que se había convertido, como corporación, en un agente político con el cual se tenía que negociar toda medida de innovación educativa.

¹⁵ El Día, 02/11/83, en ANUIES, *La revolución educativa*, Vol. II, pp. 94-95

¹⁶ Prawda, *Teoría y praxis...*, pp. 57-58

Tal es el caso, por ejemplo, del conflicto surgido en torno a la definición de los rasgos académico-administrativos de la Universidad Pedagógica Nacional, pues se enfrentaron dos concepciones distintas que básicamente correspondían al grupo gubernamental que impulsaba la desconcentración administrativa de la SEP y el grupo sindical de origen normalista.

Este último no sólo interesado en negociar aspectos de tipo laboral, sino interesado en influir en las características mismas del gobierno de la UPN, y sobre el cómo el SNTE podría tener una participación en el mismo, además de negociar sobre la excelencia académica y a la vez la modalidad y tipo de planes de estudio y programas, sin olvidar por supuesto las relaciones orgánicas y funcionales entre la UPN y las normales¹⁷.

El conflicto desgastó el proyecto UPN al grado de que Reyes Heróles anunció enfáticamente que las dos vertientes concretas de la revolución educativa, consistían en la descentralización y en la reestructuración del sistema de educación normal con un plan específico para la Escuela Normal Superior¹⁸. Prácticamente en el periodo la UPN no es objeto del interés gubernamental.

El peso político del SNTE le ha permitido el desarrollo de estrategias para alcanzar más posiciones no sólo en la esfera educativa, sino también cuotas de poder de los grupos gubernamentales en turno, por medio del boicot en la implementación de determinadas políticas públicas, utilizando la presencia de altos funcionarios de la SEP de origen sindical que bloquean los intentos de innovación, además también de basar su fuerza en los cuadros sindicales que ocupan posiciones en la administración gubernamental.

El poder sindical no sólo ha obstaculizado las medidas más generales de las políticas educativas, sino que con el apoyo de la misma legislación ha logrado prebendas que facilitan las formas tradicionales del ejercicio del poder, como la corrupción y el clientelismo. Tal es el caso del artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que faculta al sindicato a proponer candidatos a ocupar hasta el 50% de las plazas de nueva creación.¹⁹

De esta manera, la descentralización no sólo intentaba una reforma administrativa, sino también una reforma de la estructura sindical que facilitara el debilitamiento del poder gremial. Tal situación se podía observar en los puntos de vista de los observadores del proceso, si bien los discursos de los principales protagonistas lo negaban, afirmando la alianza firme y constante entre maestros y gobierno. En consecuencia la reacción sindical no se hizo esperar.

¹⁷ Pescador, *op. cit.*, p. 18

¹⁸ Uno más uno, 19/01/84, en ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, # 14, nota 411

¹⁹ Prawda, Logros, Inequidades..., p. 243

1.3 Formación de docentes, otro foco de conflicto

El lapso que ocupó Reyes Heróles en la Secretaría de Educación Pública, estuvo marcado por un ríspido conflicto con la burocracia sindical, donde no sólo se puso en tela de juicio el proyecto descentralizador sino también la propuesta de reestructuración de la Escuela Normal Superior, el cual buscaba conseguir un alto grado de coincidencia entre la preparación del maestro de educación media y normal y las metas, contenidos y métodos de estos tipos de educación, además de contar con un criterio prospectivo que tuviera en cuenta la urgencia de articular pedagógicamente los contenidos y métodos de la educación pre-escolar, primaria y secundaria, para alcanzar en el menor plazo posible la integración auténtica de la educación básica de 10 grados²⁰, esta última otro de los proyectos del periodo.

La reestructuración de la Normal Superior implicaba ubicar la problemática de la formación de docentes, como uno de los elementos ejes para la elevación de la calidad de la enseñanza. Comenzó por una parte con el golpe político a las corrientes sindicales de oposición a la dirigencia del SNTE, que habían convertido a la Normal Superior en centro de su activismo político y obstáculo para el intento gubernamental de afianzar el proyecto de enseñanza por áreas en las escuelas secundarias, pues pese a los intentos de reforma en los planes y programas de estudio, un sector de la comunidad normalista exigía la continuidad del curriculum que formaba al docente de secundaria como enseñante por asignaturas.

Para lograr su objetivo, la SEP descentralizó los cursos de verano de la Normal Superior y desalojó con apoyo de la policía a los grupos de inconformes, suspendiendo toda actividad en las instalaciones de Fresno en tanto se lograba la consolidación del proyecto de reestructuración de la Normal Superior. Ante tal situación, la burocracia sindical del SNTE apoyó la medida, pero no fue así cuando otra parte del proyecto de la SEP consistió en elevar la carrera de maestro de enseñanza primaria al grado de licenciatura, proyecto que contemplaba la necesidad del bachillerato general para los interesados en ejercer la carrera de docente.

En este sentido el periodo de Reyes Heróles al frente de la SEP se debatió en un desgastante conflicto en torno a la pertinencia de un bachillerato general propuesto por la SEP, o un bachillerato pedagógico propuesto por la corriente de Vanguardia Revolucionaria.

El periodo ubicado entre 1983 y 1985 es un claro ejemplo del por qué en los círculos gubernamentales se pensaba la descentralización como un medio para

²⁰ Uno más uno, 20/01/84, en ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, #15, nota 462

debilitar el poder sindical y no sólo como una reforma de tipo administrativa, ya que las tres líneas básicas del desarrollo de la política educativa del sexenio (descentralización, reestructuración de la Escuela Normal Superior y la licenciatura en la carrera de maestro, así como la educación básica de diez años) fueron impugnadas principalmente por la dirigencia sindical del magisterio.

La descentralización como política educativa podría facilitar que la realización de la construcción e implementación de las políticas educativas, se llevase a cabo sin un excesivo desgaste político y económico. Sin embargo, como política educativa fue precisamente centro de impugnación y a la postre aborto de proyecto junto con la reestructuración de la Normal Superior.

En esta medida la descentralización adquiriría otra dimensión, como mecanismo que limpiaba el espacio de decisión educativa para los proyectos gubernamentales, pues lo que verdaderamente se encontraba entre dicho era la capacidad de decisión política y las posibilidades de la implementación de los proyectos de gobierno.

Ahora bien, ¿cuál era la dinámica del conflicto?, ¿qué agentes eran los principales involucrados en la problemática?, ¿cuáles eran los proyectos que los hacen oponentes y que impedía mantener una relación armónica que facilitara la realización de las políticas educativas?, estas preguntas nos guían por un camino interesante y que a continuación presentamos.

Capítulo II

La disputa por la legitimidad del discurso político en el campo de la producción de políticas educativas

2.1 Introducción

En este capítulo pretendemos presentar los elementos teóricos que nos permiten señalar la existencia de un espacio social singular, el campo de producción de políticas educativas para la educación básica, donde se presenta la pugna por la formulación e implementación de la política educativa. Con ello el análisis sobre la confrontación por la descentralización y la formación de docentes adquiere más claridad, en el sentido de que no se trata de confrontaciones aisladas, sino parte de un conflicto más añejo entre dos agentes políticos que intentan ejercer su dominación en el sistema educativo. Asimismo, hacemos una presentación de elementos de análisis del discurso que nos permite utilizar el material hemerográfico que poseemos sobre el periodo.

2.2 Campo de producción de políticas educativas.

Ubicamos el término política educativa, dentro de la diferenciación que establece Cox destacando en la tradición teórica anglosajona toda una propuesta de análisis de las políticas públicas.

En ellos el término "políticas" en inglés *policy* alude a las políticas sectoriales, a diferencia del término "política" en inglés *politics*, que hace más bien referencia al poder, a intereses y conflictos.¹

Señalamos la distinción para aclarar, en consecuencia, que el análisis de la política educativa para el nivel de educación básica, debe considerarla como un conjunto de acciones gubernamentales en su formulación e implementación para enmarcar y regular el sistema, dentro de los límites fijados por los

¹ Cox Christian, La producción de políticas públicas de Educación Superior: categorías para análisis. FLACSO-Santiago, (borrador para discusión, Proyecto Políticas Comparadas de ES, Reunión de Buenos Aires, 13-15 agosto 1990) p. 2.

proyectos gubernamentales; política educativa que cae en el campo de la *política*, cuando la disputa por marcar los límites y alcances de maniobra de los agentes involucrados en el campo educativo es la real disputa por la capacidad de definición de todo proyecto educativo.

La disputa por el poder en la formulación de la política educativa, no sólo se presenta entre sectores dominados al interior del campo, sino que se presenta entre los grupos de poder dominantes. Dicho proceso nos permite ubicar los grados de autonomía en la definición de la formulación e implementación de las políticas, y el grado de dependencia de los agentes en relación con la posición de otros agentes, que sin jugar un papel directo en la dinámica del campo, tienen una capacidad de decisión que influye en las relaciones de poder existentes al interior del campo educativo.

De esta manera, analizando el campo con rasgos de autonomía y límites de acción, desechamos los análisis que al definir los alcances de las acciones gubernamentales en materia educativa, las ubican como decisiones lineales, desde los niveles más altos hasta los niveles elementales del sistema educativo, decisiones que en el ámbito de poder se ejercen con la complicidad y complacencia de otros sectores, que aún representando intereses de los grupos dominados, se identifican plenamente con el orden dominante.

Consideramos que detectar los límites de la acción en el campo educativo, pero sobre todo de los márgenes de autonomía del campo, permite analizar con mayor precisión las características de los procesos educativos dentro del campo de producción de políticas educativas.

Es así que la disputa por la formulación e implementación de una política educativa puede ser comprendida por medio del análisis de los campos.

Según Bourdieu el espacio social se compone de distintas dimensiones que se entrecruzan, constituidas como campos sociales con propiedades de distribución y diferenciación en su interior. Un campo se define en primer lugar distinguiendo aquello que se encuentra en juego entre los agentes de un campo, esto es, aquello que es el motivo de la disputa o de la pugna entre los agentes, y que es irreducible a los intereses de agentes de otro campo, en tanto la legitimidad de un objeto en pugna depende de la singularidad de un campo.²

El conflicto por la descentralización del sistema de educación básica, se generó a partir del intento gubernamental de disminuir el poder de la burocracia sindical del magisterio, en la medida de que dicho poder significaba un impedimento para el desarrollo de los proyectos gubernamentales de renova-

² Bourdieu Pierre. "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y Cultura*, México, Grijalbo, 1990, pp. 135-136.

ción educativa, pues habían intentado ejercer una influencia en la formulación e implementación de las políticas estatales.

En este sentido, la descentralización como proyecto y como proceso se enfrentó a su vez al poder gremial, poniéndose en entredicho los alcances de la política descentralizadora y las medidas impulsadas en el proyecto de formación de docentes.

De esta manera, pensar el conflicto entre la burocracia sindical y la burocracia dirigente del sistema educativo, nos lleva más allá del conflicto por la descentralización educativa y el conflicto por la licenciatura en la carrera magisterial. *Lo que se encontraba en juego, la fuente de disputa era los alcances de maniobra de la burocracia sindical en la definición de la política educativa, tarea que en el periodo estudiado, intentaba monopolizar la burocracia gubernamental.*

La educación como proceso y como objeto de pugna es posible localizarla en varios momentos, dependiendo el tipo de disputa que se dé en torno a ella, y los tipos de agentes que participan del conflicto. Es así que entre todos los sujetos y las acciones del ámbito educativo del sector formal de educación, destacamos el nivel de educación básica y la formulación e implementación de las políticas educativas. Alrededor de estas últimas es posible señalar la participación de grupos de poder interesados en los proyectos educativos, encontrándose en primer lugar la burocracia gubernamental que concentra el poder de dirección y organización y que depende directamente de los grupos gobernantes en turno. En segundo lugar, la burocracia sindical dirigente, que como representante de los maestros sindicalizados, participa no sólo de la defensa de las reivindicaciones de tipo económico de sus agremiados, sino también se involucra en aquellos aspectos de los proyectos gubernamentales que a su juicio son del interés profesional del docente. Existen otros agentes interesados en la formulación e implementación de la política educativa, tal es el caso de los grupos sindicales opositores a la dirigencia del SNTE, asociaciones de padres de familia, partidos políticos, grupos religiosos, entre otros.³

Los agentes se ubican en una posición dentro de un campo particular, dependiendo del capital que posean en relación con el campo, esto es de las propiedades actuantes que existen independientemente de los agentes pero que también son incorporadas por ellos, estableciéndose una relación dialéctica entre la voluntad de los sujetos y las determinaciones objetivas de espacio social.

En la medida en que las propiedades son de diferenciación y distribución, la posición de los agentes es desigual. La posesión o carencia del capital

³ Fuentes Molinar hace un recuento muy detallado de los sujetos políticos en torno al desarrollo de una política educativa. Cf. Fuentes Molinar Olac, *La construcción, los niveles y los agentes de la política educativa, apuntes para la discusión*. Maestría en Investigación. ISCE, 30/III/84, Mimeografiado.

considerado legítimo en el campo, genera un continuo conflicto, por lo que el campo es un espacio de lucha, donde se pretende el usufructo del producto acumulado de un tipo de trabajo históricamente realizado, de los instrumentos de su producción lo que en conjunto garantiza un poder visible en los mecanismos de aseguramiento de bienes, ingresos y beneficios para los poseedores del capital.⁴

La autonomía de un campo depende de los grados de independencia alcanzados por los agentes en materia económica y política, en relación con otros campos. La relativa independencia de un campo es posible también, por la presencia de un capital en disputa que no es del interés de agentes de otro campo.

La definición de la política educativa puede ser analizada con el concepto de campo, específicamente en el ámbito de su formulación e implantación, porque se configuran relaciones de fuerza que gravitan en torno a dicha definición, independientemente de que en el proceso educativo estén en juego, en varios lugares y al mismo tiempo, otro tipo de intereses para los agentes del sistema educativo.

Las propiedades de un campo definen los límites y alcances de la lucha de los agentes, en tanto que éstos participan del juego legitimando las reglas del mismo. Los agentes son construidos para participar dentro de un campo, y la creación es posible en tanto existen una serie de relaciones independientes de su voluntad, de tal manera que la posibilidad de incidencia al interior del campo sólo es posible mediante un continuo esfuerzo de incorporación del capital legítimo del campo.⁵

Es así que tanto la burocracia gubernamental como la burocracia sindical, entran al juego de la definición de la política educativa como agentes que están dotados de sistemas de percepción, pensamiento y de acción, que les permite reconocer las leyes de acción del juego y de lo que está en juego. La disputa se efectúa según los márgenes de maniobra que permite la estructura del campo; es decir, el *estado* de la relación de fuerzas es la base de la estrategia de los agentes para subvertir o conservar la estructura, que siempre está en juego. Se pone en acción la autoridad del campo, es decir, actúa "el monopolio de la violencia legítima", con el objeto de mantener o violentar el estado de distribución del capital específico del campo.⁶

Cuando hablamos del sistema de percepción, pensamiento y acción de los agentes, hacemos referencia, inicialmente, a una diferente formación cultural

⁴ Bourdieu Pierre, "Espacio social y génesis de las 'clases'", en *Sociología y Cultura*, cit., pp. 283-284.

⁵ Bourdieu, "Algunas propiedades...", cit., pp. 137-138.

⁶ *Ibidem*, p. 136

que influye en las posibilidades de ejercer una acción política. Indudablemente que el concepto de *dehabetus* que subyace al planteamiento es potencialmente más complejo y productivo, sin embargo, sólo nos interesa destacar hipotéticamente aquellos elementos que influyen en una práctica política y que indudablemente siempre forman parte del sistema de disposiciones de los agentes de un campo.⁷

2.3 Agentes del campo de producción de políticas educativas: burocracia sindical y burocracia gubernamental.

La dirigencia de la burocracia sindical posee una posición de fuerza al interior del campo educativo y al interior del campo político, como resultado de la dinámica propia del Estado mexicano donde los grupos gobernantes han acumulado fuerza por medio del pacto corporativo con las organizaciones gremiales, o más bien con los grupos políticos que detentan la representación de las organizaciones sociales obreras, campesinas y populares. La representación sindical ha servido como base de consenso para los grupos gobernantes, mediante el aseguramiento de cuotas de votos, proselitismo partidario y la elaboración de un discurso político legitimador de la alianza política entre gobierno y trabajadores. A cambio, la burocracia sindical ha sido partícipe de los beneficios políticos de la alianza entre gobierno y representaciones sociales, al participar de posiciones políticas en las instituciones creadas para la legislación y el ejercicio ejecutivo del poder gubernamental.

El poder de la burocracia sindical se ha acrecentado por el monopolio de la representación gremial, así como por su crecimiento a la sombra del desarrollo del sistema educativo nacional. Su poder no sólo es el resultado del número de agremiados, sino también de su influencia en un sector muy ligado a los grupos y clases dominadas beneficiarias de la educación popular. La alianza política con los sectores gobernantes del país, le ha permitido adquirir posiciones de fuerza al interior del aparato administrativo de la SEP, desde puestos de gran jerarquía en la estructura formal de poder de la Secretaría, hasta los niveles de dirección en la base del sistema, alimentando una política clientelista que funciona como una base de apoyo al interior del aparato sindical. Su alianza con los grupos gobernantes le ha permitido, también, paulatinamente, participar de las decisiones en torno a los proyectos gubernamentales de política educativa, en tanto que representan a un sector que históricamente ha creado una

⁷ Susan Street ofrece elementos muy sugerentes para entender este planteamiento, al hacer referencia a una confrontación entre dos grupos: uno de origen universitario al que llama tecnocrático y otro de extracción normalista, al que llama sindical-normalista. Esta observación es pertinente porque la formación educativa de los bandos en pugna, remite a una historia particular que se desarrolla en el plano de lo político, con diversas experiencias de acción política convergentes en el mismo tiempo. Street Susan, "El magisterio democrático y el aparato burocrático del estado: nuevas condiciones de lucha", en *Foro Universitario*, época III, no. 11, año VIII, STUNAM, enero-abril de 1989, p. 10

imagen de participación popular junto con las decisiones también populares de los grupos gobernantes.

Su capital político es resultado de la alianza entre corporaciones y grupos gobernantes y se ha extendido a diversos espacios del sistema educativo nacional. Sin embargo, la dirigencia sindical se ha preocupado por elaborar un proyecto cultural que le dé sentido a la participación sindical en asuntos que van más allá de la reivindicación gremial. El discurso que reivindica la acción popular del maestro; la identificación del maestro con las clases populares en un proyecto de nación donde la cultura es popular; el discurso que dibuja la lucha por la profesionalización del docente, por la elevación cultural del maestro, responde a una necesidad de crear una identidad colectiva sobre el magisterio, donde éste cobre la dimensión del reconocimiento social que el discurso sobre el "apostolado" de la docencia siempre ha explotado. La creación de esa identidad colectiva le ha permitido un fuerte consenso entre sus representados. En resumen, al intentar construir las bases del consenso social hacia la representación sindical, la burocracia fortalece su capital simbólico.

La burocracia gubernamental del sector educativo que ocupó puestos de dirección desde el periodo de Porfirio Muñoz Ledo como Secretario de Educación Pública - 1976 y de 1978 a 1982 con Fernando Solana- hasta el periodo de Jesús Reyes Heróles, se ha caracterizado por la presencia de un fuerte grupo que ha innovado la administración del sistema educativo mediante propuestas de planeación que vienen a establecer una dinámica diferente en la forma de la toma de decisiones, y en los proyectos a mediano plazo del grupo gobernante en materia de educación. Dicho grupo es responsable de los proyectos de simplificación administrativa y de educación para todos en el periodo de Fernando Solana, estableciendo una relación muy cercana a equipos de planeación educativa de carácter internacional.⁸

El poder de decidir del grupo planificador es resultado de sus éxitos en materia de planeación educativa, pero más que nada de la identificación entre el secretario de educación en turno y el grupo de planificadores por el tipo de proyecto de organización en materia administrativa. La estructura vertical del aparato gubernamental y la concentración de poder en los puntos más altos del sistema, garantiza la existencia de grupos afines al estilo de conducir la administración del secretario en turno. La concentración de poder en el titular, filtra la trayectoria de los funcionarios de nivel medio, de tal manera que el poder hacer administración como funcionario dentro de un estilo lógico del quehacer administrativo, sólo es posible si dicho estilo coincide con la lógica del hacer del titular del ramo.

⁸Juan Prawda hace un detallado repaso de la relación entre los equipos mexicanos de planeación en el sector educativo y los equipos de planeación de la UNESCO, de donde surgió un interesante trabajo en microplaneación que fue aplicado en México con el fin de impulsar los planes de expansión educativa. C/Prawda Juan, *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*, México, Grijalbo, 1984.

El secretario en turno, su posición como titular que puede disponer de amplios recursos de organización y administración, garantizados jurídicamente, es la fuente de poder para el grupo de los planificadores debido a su posición privilegiada en relación con el titular, pues se trata del equipo del Secretario, además de que su especialización técnica en planeación los hace importantes en la lógica del hacer administración legitimada por el grupo gobernante.

La preponderancia de la acción planificadora y la formación académica de los agentes, se plasma en un discurso que recrea un ejercicio aparentemente más técnico que político de las facultades de los funcionarios públicos, en tanto se niega el ejercicio de la política entendida como discurso populista, alianzas clientelistas y el uso patrimonialista de los recursos del poder público. *Sin embargo, las relaciones de fuerza que ellos niegan son las que otorgan una posición de poder a dicho grupo, pues el arribo de los funcionarios a un equipo determinado dentro del sector educativo, depende de su capacidad de inserción en los grupos de poder lo que implica reproducir las prácticas políticas negadas en el discurso.*

La burocracia sindical y la burocracia gubernamental dirigente del sector educativo, comparten un capital político como resultado de las alianzas existentes en el campo de la disputa por el poder del Estado, además de la existencia de prácticas políticas comunes reproducidas y construidas históricamente durante la formación de las relaciones de dominación vigentes en la sociedad. Sin embargo dichas alianzas no garantizan su permanencia total a partir de los supuestos que le dieron origen, debido a la renovación de los proyectos que los agentes van realizando en torno a las directrices de la educación pública.

La disputa en torno a los proyectos sólo es posible en la medida de que existen rasgos de autonomía en el espacio educativo, que no impliquen la ruptura de las alianzas básicas de los agentes al interior del sector educativo, o sobretudo al interior del campo político, espacio que garantiza sus posiciones de poder en el ámbito particular donde se desenvuelven sus acciones.

Se lucha por la posesión de un determinado capital que asegure beneficios, pero se cuida que las reglas básicas de relación entre los agentes no sea trastocada, lo que implicaría la ruptura total del campo y, por consiguiente, una considerable inversión de esfuerzos para recrear el espacio desarticulado y disperso, sin la seguridad de obtener una posición en el campo, similar a la que se poseía antes de del proceso de dispersión.

La formulación e implementación de la política educativa ha dependido fundamentalmente de los grupos que detentan el poder del Estado, de tal manera que sus acciones cuentan, inclusive, con garantías jurídicas para marcar las líneas generales de la actividad educativa, además de asegurar el uso de recursos económicos y administrativos para su implementación. Sin embargo,

los agentes del poder público han cedido parte de su capacidad de decisión en forma paulatina ante la burocracia sindical, como forma de mantener la alianza corporativa de los grupos dominantes con las organizaciones sociales.

Para contrarrestar este proceso, la burocracia del sector educativo comienza a desarrollar líneas de política educativa con base en la "...especialización de agentes, generación de saberes específicos, y definición de lenguajes especializados"⁹ con el fin de disminuir el poder sindical acumulado a costa del poder público.

Cox registra la especialización de agentes y saberes como elementos que dan cuenta de la existencia de un campo específico de producción de políticas educativas en el plano de la educación superior en América Latina; estos elementos sirven para ubicar en México un espacio similar en educación básica, pero que presenta otras características que a continuación exponemos.

Es así que la construcción del sistema de educación básica se va creando bajo la cobertura de la autoridad estatal, derivando en la constitución del *campo de producción de políticas educativas para la educación básica*. Este campo se integra al campo político en donde se ubica y adquiere su dinámica propia en razón con la lógica que impone una autoridad estatal encarnada en la burocracia del sector educativo, que juega con un proyecto ideológico-partidario específico. La presencia de la figura y la decisión presidencial, las cuotas de poder entre los diversos organismos que compartiendo una posición en el sector educativo, son garantes del sistema de alianzas que dan sustento a la estructura de dominación social.

El campo de producción de políticas educativas en educación básica no alcanza a madurar una autonomía plena, a generar una malla impermeable consistente en la producción de las condiciones propias de existencia del campo, a tener las instituciones que aseguren su existencia pese a los cambios presentes en el campo político.

La burocracia directiva del aparato educativo depende, en sus posibilidades de incidir, por una parte, del mantenimiento de una posición favorable dentro de las relaciones de poder del sector educativo, por otra parte, de mantener una relación adecuada entre los responsables del sector con los responsables de la dirección de la política nacional. Finalmente la rigidez del sistema le permite márgenes de maniobra en la elaboración, diseño e implantación de las políticas educativas.

Esto es posible porque los equipos especializados en la elaboración de la política educativa, dependen exclusivamente del titular del ramo, de tal

⁹Cox, Op. Cit., p. 3

manera que todo tipo de decisión sólo es avalada o deshechada por el Secretario de Educación, sin la intervención de órganos especiales que realicen una acción de supervisión. Mucho menos intervienen funcionarios inferiores al titular y su equipo en la planeación y en la toma de decisiones. Decíamos más arriba que la posibilidad de acción de un grupo determinado depende de la coincidencia en la lógica del *hacer* o del *querer hacer* en la administración pública, de tal manera que el grupo sólo responde a los requerimientos del funcionario en turno, y dada las características de verticalidad del sistema político, éste responde directamente a su superior inmediato, en este caso ante el Presidente de la República.

Hay que señalar que el grado de concentración de poder en el Secretario y en su equipo de trabajo no implica por sí mismo, la garantía de la realización de los proyectos gubernamentales, pues las características burocráticas del aparato educativo, como estructura corporativa a la manera de las grandes empresas, donde se da una diversificación de funciones por el tamaño de las tareas a realizar, también obstaculiza un control sistemático y transparente de los funcionarios de las dependencias encargadas de las tareas educativas. La diversidad de actividades en las que interviene la Secretaría de Educación Pública, fomenta la creación de un amplio número de dependencias donde el control de las acciones de los funcionarios superiores sobre los inferiores es limitado.

Por ejemplo, siguiendo a Prawda, "...el Secretario de Educación Pública es responsable directo de seis subsecretarios, un oficial mayor, por lo menos dos directores generales que acuerdan libremente con él (información y relaciones públicas y el de asuntos jurídicos y laborales), de cerca de una docena de directores de organismos paraestatales sectorizados que por su importancia tienen que acordar directamente con él, a pesar de que tienen una junta de gobierno [...] máxima autoridad legal de esos organismos; además el secretario tiene que acordar periódicamente con el Presidente de la República; que ser atento con con los 31 gobernadores, con el líder del gremio magisterial y, obviamente, con el srio. de Programación y Presupuesto, quien es el responsable de asignar los recursos al sector una vez aprobados por la cámara de diputados".¹⁰

En esta línea resulta también muy sugerente, la explicación que realiza Cox en torno a la agenda que los grupos políticos encargados del diseño de las

¹⁰Prawda, Juan. Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano, México, Crijalbo, 2a. ed., 1989, pp. 227 y 228.

políticas realizan, pese a que en el discurso los proyectos sean mucho más amplios; la agenda representa las acciones donde la burocracia considera existe más viabilidad de concreción de su proyecto, la prioridad sobre determinadas acciones concentra poder sobre el equipo encargado de realizarlas, de tal forma que proyectos de renovación al interior de la SEP pueden surgir, mientras que en otros ámbitos del aparato surgen obstáculos al ánimo renovador.

La autonomía del campo de producción de políticas educativas es más visible en cuanto que los nuevos proyectos del grupo gobernante entran en choque con los proyectos y las alianzas de los grupos tradicionales que tienen una posición en el campo educativo, mientras que en otros espacios la alianza entre los sectores gubernamentales y las representaciones de las organizaciones corporativas no se ha modificado, evitándose por tanto los conflictos interburocráticos.

Hasta aquí hemos tratado de esbozar las características del campo de producción de políticas de educación básica, entrando a lo que Cox llama el proceso de toma de decisiones donde se ubicaría pimeramente, a los *agentes* que intervienen en la definición de la política, las condiciones de su preponderancia, las relaciones del campo específico de la producción de la política educativa con otros campos y el estilo de toma de decisiones que predomina en el campo en un momento determinado.¹¹

El estilo es preponderante en tanto la confrontación, la negociación o "la resolución de problemas como orientación principal" determinan la calidad y efectividad del proceso de producción de la política educativa.¹² El periodo estudiado es muy rico en cuanto a que muestra con amplia evidencia, *cómo la toma de decisiones se sujeta a una dinámica de confrontación y negociación, que alcanza niveles sumamente virulentos entre los agentes involucrados; cómo se presenta la derrota parcial de uno de los grupos, además de cómo a la larga la solución encontrada al conflicto afectó de múltiples maneras los alcances del proyecto inicial.*

2.4 Niveles de desarrollo de la política educativa.

Para la comprensión del proceso de producción de políticas educativas, es conveniente distinguir distintos niveles donde los agentes intervienen para concretar sus proyectos educativos. Un primer nivel sería el *discursivo* donde los agentes con posición dominante expresan retóricamente las líneas fundamentales, los propósitos y las metas de la política educativa. Aquí señalamos tanto

¹¹ Cox, *Op. Cit.*, p. 14

¹² *Ibidem.*

a la burocracia del sector, como a los grupos de poder que por su posición son capaces de influir en las decisiones y acciones gubernamentales.

Un segundo nivel sería el normativo, áquel de las leyes y disposiciones generales que indican "mandatoriamente el carácter y los propósitos de los diversos servicios educativos".¹³ El carácter discursivo de la norma es para definir las características más duraderas del servicio educativo, su legalidad y la capacidad y conducta de los agentes que en él intervienen. La burocracia política tiene el monopolio del ejercicio de la normatividad. Las directrices se discuten y negocian, pero llegado un punto la decisión es tomada y la responsabilidad es del poder público. La decisión puede carecer de consenso y modificarse pero finalmente la normatividad es privilegio estatal.

Otro nivel a destacar es el programático y organizativo:

El nivel programático y organizativo está constituido por los recursos materiales y humanos, las medidas concretas y las formas de organización mediante los cuales se pretende cumplir un objetivo de política educativa.¹⁴

En este estudio de seguimiento del conflicto por la descentralización y la formación de docentes nos ubicaremos en el primer plano para ubicar las características de los dos proyectos y la secuencia de la pugna.

Es en este último plano, entonces, que podemos señalar que el discurso público gubernamental tiene propósitos reales, factibles de ser llevados a la práctica, propósitos "deseados" pero improbables y propósitos irrealizables pero que son enunciados por su valor legitimador. El discurso es verdadero en tanto se exige un mínimo de realización de lo prometido para ser socialmente creíble.¹⁵

El 'discurso oficial', como todo discurso, es constituyente de realidades; pero en su naturaleza de discurso de estado es, 'más constituyente' que el resto de los discursos con los que compete.¹⁶

Por otra parte, el discurso del sector sindical-normalista recupera elementos del discurso oficial, juega con los elementos que le confieren fortaleza en tanto aliado de los proyectos educativos gubernamentales, pero sobre todo con los

¹³ Fuentes *Op. Cit.*, p. 2

¹⁴ *Ibidem*, p. 2 y 3

¹⁵ Fuentes *Op. Cit.*, p. 2

¹⁶ Cox, *Op. Cit.*, p. 20

elementos que rescata de su propia historia como sujeto constructor de la educación pública en el país.

Abordamos el problema del discurso en la medida de que todo discurso, como ya se indicó anteriormente, es constituyente, pues se crea y recrea dentro de un espacio de relaciones sociales, reafirma dichas relaciones y es instrumento básico en los conflictos políticos.

El discurso posee una dimensión "objetiva", es estructurado por las propiedades de los agentes e instituciones de un espacio social, de esta manera el percibir y el decir son productos "...de luchas simbólicas anteriores y expresan, de manera más o menos transformada, el estado de las relaciones de fuerza simbólicas".¹⁷

En este sentido el discurso toma una dimensión más allá de lo declarativo. En efecto, el discurso se constituye en el esfuerzo de los agentes por contribuir a la visión del mundo, que es en realidad la visión de la posición de los agentes, en la búsqueda de la conformación o reafirmación de una identidad social.

Sin embargo, percibir y decir tiene una parte de indeterminación, una dimensión propiamente "subjetiva", ya que pese a las combinaciones más constantes de propiedades, todo discurso (percibir y decir) como objeto histórico está sometido a variables temporales, pues su propia significación depende de las "estrategias cognitivas de llenado" donde el pasado se reconstruye desde una visión retrospectiva, ajustándose el ayer al presente. Por otra parte el presente se construye para el futuro, con una pre-visión prospectiva, creadora, que delimita y define el sentido del presente, pensando y actuando para el mañana.¹⁸

Esta dimensión de lo "subjetivo" permite el juego político, la confrontación entre los agentes, pues el decir y construir esquemas del percibir asegura la posesión de un capital cultural:

El conocimiento del mundo social y, más precisamente de las categorías que lo posibilitan es lo que está verdaderamente en juego en la lucha política, una lucha inseparablemente teórica y práctica por el poder de conservar o de transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de ese mundo.¹⁹

¹⁷ Bourdieu, "Espacio Social...", cit., p. 288

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Ibidem* p. 290

La capacidad de dar existencia explícita, de hacer público, decible, aquello que continuaba en estado latente en la experiencia individual y colectiva "representa un formidable poder social, el poder de hacer los grupos haciendo el *sentido común*, el consenso explícito de todo el grupo"²⁰.

El conflicto entre la burocracia sindical y la burocracia dirigente del sistema educativo, es la muestra del choque dentro de un campo específico entre una fuerza política en formación y una fuerza política ya constituída, que pretende, la primera, renovar el "sens de jeu" en la producción de las estrategias educativas gubernamentales, y la segunda, mantener las reglas del juego vigentes en el campo de la producción de políticas educativas.

En el conflicto por la definición de las políticas educativas intervienen grupos conformados por trayectorias distintas en la vida política; al respecto la burocracia gubernamental elabora un discurso "moderno" que pretende negar las prácticas y las relaciones políticas que le han dado forma al sistema político mexicano, niegan la *intervención del estado en la economía* proponiendo la reducción de dicha intervención para dejar *el libre paso a las fuerzas del mercado*, hablan en política de *más sociedad y de menos estado*, negando entonces también las alianzas políticas que han dado fuerza a las corporaciones sociales, las que han conseguido posiciones en los aparatos estatales y han prohijado prácticas clientelistas y patrimonialistas entre las direcciones sindicales y los agremiados.

2.5 Dos proyectos en pugna: tecnocrático y corporativo.

El debate y la pugna entre estos dos agentes no puede ser entendida sin ubicar el contexto de realización de las nuevas políticas. Una nueva fuerza política emerge, en la medida de que los elementos de legitimización del Estado mexicano comienzan a deteriorarse por efectos de una crisis económica y política, que pone en entredicho las alianzas corporativas, fundamento de las prácticas clientelistas.

En el aparato estatal se va conformando una corriente política que opone a las prácticas de la negociación corporativa, un compromiso tecnocrático, donde la competencia técnica ante la sociedad, concretada en la planeación educativa aparece "simultáneamente como principal campo de operación, simbólico y material"²¹, para reconstruir las bases de la legitimidad social de los grupos gobernantes.

La burocracia sindical representa la oposición a la tecnocracia modernizadora, en tanto reivindica precisamente esa relación corporativa entre Estado y

²⁰ *Ibidem*

²¹ Pescador José Angel y Carlos Alberto Torres, *Poder político y educación en México*, México, UTEHA, 1985, p. 71

organizaciones gremiales, sustento del modelo político surgido después de la revolución mexicana.

En el intento de realización de la oferta del grupo político en ascenso, las acciones de planeación chocan con la práctica de negociación de intereses, por lo que se hace necesario para el grupo tecnocrático la reducción paulatina del poder corporativo, situación que se evidenció en el caso del proyecto de creación de UPN y en los intentos de reforma administrativa del periodo lopezportillista.

Pescador señala la doble dimensión de la propuesta tecnocrática, que a su vez encontró dificultades en su realización por la doble obstaculización de la burocracia sindical, esto es una obstaculización a su vez en lo simbólico y en lo material.

Es así que el discurso de la burocracia sindical y de la burocracia política dirigente de la SEP, representa dos proyectos distintos, dos formas de concebir las relaciones entre los distintos sujetos del sistema educativo y aún más dos formas del *hacer* las relaciones entre dichos sujetos. El discurso no se divorcia de la práctica, la experiencia es el vehículo de construcción de la visión del mundo social de los mismos agentes, pues en la experiencia ratifican y rectifican su discurso.

2.6 Componentes del análisis del discurso.

Es posible entonces hacer un seguimiento del conflicto considerando el análisis del discurso como instrumento de ayuda para ubicar en primer lugar la posición de los agentes para de ahí desprender las características de los proyectos, distinguiendo dentro del discurso aquello que cumple básicamente la función de instrumento político.

Consideramos apoyándonos en Gilberto Giménez²² que el análisis del discurso político implica reconocer en él varias características, en primer lugar se trata de un discurso argumentativo donde se se busca "reconocer, distinguir y confirmar a los partidarios, y atraer a los indecisos"²³, mediante la confrontación con otros discursos. Curiosamente el discurso de un agente social más que dirigirse al oponente, se dirige a los propios, siguiendo su estilo polémico. Al dirigirse a los propios manifiesta una posición, un compromiso, es decir un acto de tipo público, por lo que el compromiso se transforma en acción potencial de modificación de un estado de relación de fuerzas. Siendo argumentativo es estratégico:

²² Giménez Gilberto, Poder, estado y discurso, México, UNAM, 1981.

²³ *Ibidem* p. 128

Toda argumentación pone en juego una determinada *estrategia* retórico-discursiva, en la medida en que selecciona y ordena determinadas operaciones lógico-semánticas en función de un objetivo muy preciso.²⁴

Señalábamos anteriormente que el discurso se produce dentro de un determinado campo de relaciones entre los agentes, es así que para comprender el texto se debe intentar distinguir el espacio de relaciones de los sujetos políticos. En el análisis de discurso se plantea buscar el extra-texto, entendido no sólo como el marco donde se inserta el discurso, es decir, el panorama general donde el discurso es entendible porque el panorama explica las condiciones de surgimiento del discurso, sino también como el espacio que determina parcialmente el discurso en su léxico, sus estrategias discursivas, su sentido. De esta manera podemos decir con Regine Robin: "por que sé, quien eres, desde donde hablas y cuándo hablas, voy a poder analizar tu discurso".²⁵

La ubicación del extra-texto permite rastrear la naturaleza del discurso, sin embargo no debe olvidarse la importancia del seguimiento de la característica argumentativa del discurso ya que ésta representa un proceso cuasi-lógico de "representación" de la realidad, "...a partir de premisas ideológicas que se suponen compartidas y en vista de una intervención sobre un determinado público, todo ello desde un 'lugar' social e institucional determinado"²⁶, pero dentro de una situación política.

La lógica del lenguaje natural permite una apariencia de coherencia en el discurso, que se relaciona con un sistema de reglas que aseguran su veracidad, la cual tiene su génesis en los esquemas legítimos de percepción del mundo, consistentes en reglas, opiniones, representaciones colectivas, etcétera.

Analizando la importancia de las características argumentativas del discurso, proponemos siguiendo a Giménez, un análisis argumentativo del discurso de la burocracia sindical magisterial y de la burocracia política, identificando dos planos en dicho análisis un plano sintagmático y un plano paradigmático.

En el plano sintagmático pretendemos "reconstruir el proceso de esquematización de la realidad operado por el discurso"²⁷, y en el paradigmático identificar el paradigma ideológico de referencia del argumento.

Para el plano sintagmático es necesario primero hacer un reconocimiento de argumentos, inventariándolos en función de los objetos discursivos, esto es,

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Regine Robin, *Le hors-texte dans le discours politique* (manuscrito inédito), citado por Giménez, p. 129

²⁶ *Ibidem* p. 140

²⁷ *Ibidem* p. 144

reconociendo el foco de los argumentos por su caracter recurrente, repetitivo. El objeto discursivo puede serlo un personaje o una noción alrededor del cual gira el argumento, siendo éste un conjunto de determinaciones predicativas que "definen y dan contenido a los objetos discursivos atribuyéndoles determinados aspectos, características, funciones o propiedades"²⁸.

En segundo lugar, Giménez señala la importancia de efectuar lo que llama la "gramática de argumentos", para ello después de ser localizados los argumentos pivotes del discurso, se explicitan y diagraman ubicando las relaciones lógicas que tienen entre sí. Por medio de un diagrama de la "gramática de argumentos" se percibe la orientación que el discurso tiene en boca de los agentes de un espacio social.

Sin embargo, no es suficiente. Giménez indica que el análisis señalado anteriormente permite una apreciación global de los argumentos de un discurso, pero que es necesario afinar más el análisis por medio de la "identificación de las estrategias discursivas", para lo cual se seleccionan y ordenan las operaciones lógicas y modales de las series de argumentos ya identificados durante el proceso analítico de la gramática de argumentos.

Al término de las tres fases del análisis sintagmático, se pasa al análisis paradigmático, en el que se busca la identificación y explicitación de los esquemas que como representaciones colectivas subyacen en el discurso. "Estas representaciones sociales funcionan en el discurso como 'axiomas' preconstruidos que no requieren justificación ni están destinados a la comunicación, aunque constituyen el presupuesto necesario de la comunicación"²⁹, en este sentido poseen un "efecto de verosimilitud" que puede rastrearse por medio de lo que se llama "análisis de lo verosímil en el discurso". El discurso es verosímil en la medida de que se constituye con un cuerpo de elementos significativos que se presentan como representaciones de la realidad, como emanación directa de la realidad y que aparece en distintas modalidades en el discurso.

En el análisis paradigmático no se pretende un registro lineal de las representaciones conceptuales que se realizan sobre lo social, sino comprender su entrelazamiento en un corpus que remite a los argumentos presentados por los agentes.

Esta perspectiva de análisis exige avanzar en la caracterización de la coyuntura como marco para la interpretación de los discursos políticos. El discurso cobra plena vida en función de los intereses específicos de los agentes, presentar una panorámica del contexto y del texto es una tarea que en seguida pretendemos ensayar.

²⁸ *Ibidem* p. 145

²⁹ *Ibidem* p. 149

Capítulo III

La coyuntura: el contexto y el texto políticos en el proceso de implementación de los proyectos de reforma educativa

3.1 Marco jurídico y pasos iniciales en la descentralización educativa.

Señalábamos en un capítulo anterior que en el informe presidencial se apuntaba el interés del gobierno mexicano por la descentralización educativa, enunciando sus fundamentos más generales y la promesa del respeto a los derechos de los trabajadores. [Infra p. 7]

Como Prawda ya indicaba no existían en concreto las precisiones de orden jurídico, administrativo y laboral para echar en marcha el proceso.

Esto explica que hasta mediados del 83, la descentralización empiece a tomar forma con el decreto presidencial de fecha 8 de agosto, donde se puntualizan las líneas iniciales de la descentralización¹. En el decreto se reafirmaba el objetivo estatal de establecer la transferencia de los servicios de educación básica y normal así como los recursos financieros correspondientes, de la federación a los estados, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación. Se indicaba también que los trabajadores de la educación no podían estar ausentes del proceso descentralizador, en la medida de que existía el compromiso presidencial del respeto a sus derechos individuales y colectivos.

Asimismo se señalaba que para la realización del programa se requería de un estudio donde fueran considerados los factores jurídicos, pedagógicos, administrativos y laborales que la descentralización involucraba. Por lo mismo se planteaba el establecimiento de un Comité Consultivo para la descentralización educativa en cada entidad del país. El Comité estaría constituido por una presidencia adjudicada al gobernador de la entidad; un secretariado técnico adjudicado a un representante de la SEP; y como vocales del Comité Consultivo

¹ "Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa". Diario Oficial de la Federación (México, D.F.), 8 de agosto de 1983, pp. 23 y 24.

un representante de la SPP, un representante del ISSSTE, un representante de la entidad que sería el encargado de los servicios educativos, y un representante por sección sindical (federal y/o estatal).

Los Comités serían órganos de consulta del Gobierno Federal, recabarían información sobre los servicios a descentralizar, comparando los impartidos por la Federación con los estatales; también el Comité llevaría a cabo los estudios necesarios respecto a las soluciones que habrían de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implicaba el proceso descentralizador.

Por otra parte se modificaba el reglamento de la SEP, reorganizando las delegaciones generales, que realizando todavía sus funciones procederían a efectuar los cambios internos necesarios; las delegaciones se llamarían Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. Se modificaba también el reglamento interno de la Secretaría para crear la Coordinación General para la Descentralización Educativa que apoyaría al titular de la SEP en la ejecución de las medidas que el proceso exigiese.

En el decreto, como se puede apreciar, se puntualizaba la participación de los trabajadores de la educación por medio de su representante sindical, no obstante reiteraba constantemente ante la prensa el compromiso presidencial del "respeto absoluto a la estructura del SNTE y a los derechos de los trabajadores"².

Por su parte el Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles ratificaba la decisión presidencial e inclusive agregaba, en momentos de conflicto intersindical, que la SEP no tenía tratos con la CNTE, que la única titularidad la tenía el SNTE y que sólo con ellos se negociaba.³ Reconocía eso sí, que pese a que la descentralización no se planteaba la disgregación sindical, se había discutido mucho y en forma no muy agradable. Decía el Secretario: "ahora hemos llegado a un nivel en que los altercados son muy cordiales y bastante francos, que es lo ideal. Se ha avanzado, tomaron en cuenta que no es un proceso dirigido en contra de ellos"⁴.

De hecho Reyes Heróles señalaba la existencia de dos mecanismos por medio de los cuales la dirigencia sindical participaba en el proceso descentralizador: uno por medio de su inserción en los Comités Consultivos estatales creados por decreto presidencial, y a través de una comisión mixta SEP-SNTE, que a decir del Secretario se reunía prácticamente cada semana, "que discute y llega a resoluciones"⁵.

² Uno más uno, 23/09/83, en ANUIES, La revolución educativa, Vol. I, p. 115.

³ El Día, 09/10/83, en *Ibid.*, Vol. II, p. 15.

⁴ El Universal, 09/10/83, *Ibid.*, p. 17.

⁵ El Día, 01/11/83, *Ibid.*, pp. 90 y 91.

La descentralización avanzó en el país con la instauración de los comités consultivos estatales. Y fue sólo hasta marzo del 84, cuando se observan nuevos pasos en su implementación, al darse a conocer el decreto que establece los lineamientos a que se sujetarían las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal⁶. En el decreto se consideraba que se había avanzado en el proceso de consulta a través de los comités que para el efecto fueron establecidos previamente en cada una de las entidades, así como en la consulta con la representación sindical del magisterio, lo que arrojaba como conclusión la necesidad de avanzar con mayor profundidad en el proceso descentralizador. El decreto pretendía por tanto, establecer los mecanismos de coordinación entre la prestación de los servicios educativos de educación básica y normal de la federación y de los estados, con el fin de que paulatinamente las entidades federativas fueran asumiendo las funciones de administración de los servicios, tomando en consideración que el "imperativo de salvaguardar" los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la educación, se manifestaría en la conservación del régimen laboral en términos de las disposiciones federales relativas, manteniendo sus derechos y prestaciones hasta la fecha considerados.

De esta forma el decreto señalaba en su artículo 1º que la descentralización se ajustaría a los lineamientos del Gobierno Federal, y a las normas determinadas por conducto de la SEP y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Único de Desarrollo se celebrasen con los gobiernos estatales. En el artículo 2º se indicaba que los Acuerdos de Coordinación preverían "el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada" de los servicios federales y estatales de educación básica y normal. Para el efecto se crearían: el Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública. Según el artículo 3º la descentralización tendría que ajustarse necesariamente a la garantía de que prevalecerían los principios señalados en el artículo 3º Constitucional y en la Ley Federal de Educación; que la SEP continuaría ejerciendo sus facultades en la formulación de planes y programas nacionales, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo del país; se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantendrían su régimen jurídico y administrativo; asimismo los trabajadores de los niveles a descentralizar conservarían su relación laboral con la SEP y vigentes sus derechos individuales y colectivos en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación. También la Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios continuarían funcionando en la forma establecida sin menoscabo de los estudios para su ordenación y reestructuración.

⁶ "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal", Diario Oficial de la Federación (México, D.F.) 20 de marzo de 1984, pp. 10 y 11.

En el artículo 4º y 5º se indicaba que los Consejos Estatales estarían presididos por el gobernador del estado y se integrarían con la participación de un representante de la SEP, de la SPP, de las áreas educativas estatales y de las dependencias financieras y de presupuestación de la entidad. Los consejos garantizarían la participación de los representantes sindicales del magisterio. La función de los Consejos sería la de promover el establecimiento de los procedimientos para la descentralización y al desarrollo paralelo de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

Se creaba también por indicación del artículo 6º, la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, que se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios educativos a descentralizar. En el decreto también se indica la necesidad de que en los acuerdos de coordinación se establezcan las bases "para que se ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal, manteniendo su régimen jurídico y su manejo y administración bajo las disposiciones legales y administrativas federales", así como la desaparición de las USEDES conforme se vayan instalando los Consejos Estatales.

Habría que señalar que en el discurso de toma de posesión y en el decreto del 8 de agosto del 83 existía una firme decisión por impulsar la descentralización educativa. Sin embargo con el decreto del 20 de marzo del 84 se observan formas de operación que estancan la descentralización ya que se reducen a formas de coordinación, de tal manera que las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública regularían los sistemas federales y estatales, los que funcionarían paralelamente conservando las relaciones laborales ya establecidas. Según Olac Fuentes la descentralización propuesta en este periodo es una forma *sui generis* de desconcentración administrativa, ya que los estados pueden operar un servicio regulado pero bajo la normatividad y evaluación de la SEP.⁷

No se avanzó más. Después del decreto de marzo de 84, lo más que se realizó fue el establecimiento de las modalidades y mecanismos para la prestación coordinada de los servicios educativos, siguiendo los lineamientos señalados en el decreto. Así lo reconoció Miguel de la Madrid Hurtado en su segundo informe de gobierno, anunciando doce convenios con gobiernos estatales constituyendo los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública.⁸

Reyes Heróles en un informe de labores del periodo 83-84 ante diputados y senadores no agregó ni un punto más. Ratificó que la descentralización sería

⁷ Nexos # 84, en ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, # 222, nota 12 217.

⁸ Excelsior, 02/09/84, en *Ibid.*, # 155, nota 8 216.

un proceso gradual donde se garantizaría la relación laboral y la vigencia de los derechos individuales y colectivos del magisterio.⁹

Así sería hasta febrero del 85 donde anunció la conclusión de la primera etapa de la descentralización con la instalación del Consejo Estatal en Zacatecas; afirmó que la culminación era en realidad un principio venturoso donde habría mucho que hacer. El ya no participaría del futuro hacer, pues días más tarde problemas de salud le quitaron la vida.

En términos generales éste ha sido el camino que siguió el proceso descentralizador. Camino no exento de un conflicto cerrado con la burocracia sindical y que más adelante precisaremos con puntualidad.

3.2 Reforma en la educación normal. Bachillerato general y licenciatura normalista.

La descentralización corrió al parejo de otro de los objetivos centrales de la burocracia gubernamental, consistente en la elevación de la calidad de la enseñanza a través del instrumento de la formación de docentes. Objetivo que también fue foco de disputa con la burocracia sindical.

Descentralización y formación de docentes se constituyeron en las líneas estratégicas del proceso de reforma sexenal, que pomposamente Jesús Reyes Heróles llamó "Revolución Educativa": "La revolución sólo podrá realizarse siguiendo dos variantes concretas: descentralizando la educación y reestructurando a fondo el sistema de educación normal, cuya raíz es la formación de buenos maestros y mejores maestros de maestros".¹⁰

La expectativa de Reyes Heróles suponía discursivamente la necesidad de contenidos políticos, sociales y morales que fuesen el motor de la descentralización y la formación de docentes, que evitaran las simples reformas iniciadas en el centro y que tardarían años en llegar a todo el país. Sin embargo ni hubo descentralización, ni hubo reestructuración a fondo del sistema de educación normal, ni mucho menos hubo revolución educativa.

Las decisiones en principio firmes fueron tornándose más flexibles acordes con las negociaciones políticas.

La reestructuración de la educación normal inició el 1º de julio, casi un mes antes del anuncio de la constitución de los Comités Consultivos para la descentralización, con el Acuerdo 106 que establecía una comisión encargada

⁹ El Día, 18/09/84, en *Ibid.*, # 166, nota 8 722.

¹⁰ Uno más uno, 19/01/84, *Ibid.*, # 14, nota 411.

de la elaboración del proyecto de reestructuración académica de la Escuela Normal Superior de México.¹¹

Al respecto los considerandos del Acuerdo son particularmente muy incisivos en torno a las deficiencias de la Normal Superior que obligaban desde la óptica gubernamental a una modificación perentoria de la institución.

La SEP acusaba a la ENS de ignorar la encomienda gubernamental de elaboración y propuesta de su reforma académica y administrativa, ya que continuaba con los planes y programas de la reforma de 1959; de esta manera, afirmaba la SEP, el egresado no reunía el mínimo académico requerido por la educación media y normal.

Además existía un gran deterioro de la vida académica de la ENS, con un desorden en la administración de los recursos gubernamentales que propiciaba su uso inadecuado e irracional, y sobre todo "que el pluralismo ideológico es respetable, pero también constituye obligación del estado, evitar que a pretexto de modos de pensar se erija el desorden en sistema y se vulneren los más elementales requerimientos académicos".¹²

Por lo mismo la SEP creaba una comisión que se encargaría del estudio, análisis, elaboración y presentación del proyecto de reestructuración académica y administrativa de la ENSM. La comisión entregaría al Secretario de Educación en un plazo no mayor de dos meses las medidas que deberían aplicarse a corto y mediano plazo, para que el titular emitiera los acuerdos necesarios.

Antes del Acuerdo 106, apareció a la luz pública, el acuerdo 101 por el que se desconcentraron los cursos intensivos impartidos en la ENSM en el D.F.¹³; en los considerandos se señalaba la necesidad de evitar la centralización en la formación de docentes, sin embargo, la meta principal consistía en establecer un plan de estudios por área puesto que la Normal Superior mantenía planes y programas para la formación de maestros de asignatura, situación que chocaba con el proyecto general de reestructuración de la Normal Superior.

La oposición a los Acuerdos no se hizo esperar, las fuerzas políticas de la Normal Superior identificadas con la CNTE decidieron efectuar los cursos intensivos en el periodo julio-agosto del 83, situación que la SEP enfrentó ordenando el desalojo de los inconformes con el apoyo de la fuerza pública.

¹¹ "Acuerdo por el que se establece la Comisión para el estudio y la reestructuración académica de la Escuela Normal Superior de México", Diario Oficial de la Federación (México, D.F.), 1 de julio de 1983, pp. 25 y 26.

¹² *Ibid.*

¹³ "Acuerdo por el que se desconcentran los cursos intensivos para profesores foráneos que ha venido impartiendo la Escuela Normal Superior de México, ubicada en el Distrito Federal: se modifica y adiciona el acuerdo No. 76 del 23 de julio de 1982 y se establecen lineamientos para la operación de la Escuela Normal Superior Federal en Aguascalientes, Ags.", Diario Oficial de la Federación (México, D.F.), 11 de abril de 1983, p. 23-25.

La dirigencia del SNTE no hizo ninguna crítica a la medida, posiblemente porque en el fondo le garantizaba la destrucción de un foco espacial y político de aglutinación de las corrientes de oposición a su liderazgo sindical.

Reyes Heróles, por otra parte, veía en la Normal Superior una institución que se renovarían con un modelo que incluiría estudios de licenciatura, maestría y doctorado con difusión cultural e investigación. Desde su punto de vista la Normal era uno de los esfuerzos cualitativos más importantes del sexenio, al respecto el proyecto inquietaba a Vanguardia Revolucionaria del SNTE en la medida que la UPN, reivindicada como un logro sindical, no aparecía en los planes sexenales.

Ahora bien, no sólo se veía la reestructuración de la Normal Superior, sino que en principio se planteó también la regulación de la oferta y la demanda de maestros, pues la primera excedía a la segunda, creándose un problema para el gobierno mexicano, pues éste era el principal empleador de maestros de enseñanza primaria.

Es así que de 40 mil maestros egresados de las escuelas normales durante el ciclo escolar 82-83, solo tuvieron acceso a las escuelas oficiales 18 500 maestros.¹⁴ Ya desde 1979 la SEP buscó establecer convenios con los gobiernos estatales para la regulación de la oferta y la demanda de maestros de primaria, restringiendo el acceso a estudiantes del primer año de educación normal. La alternativa era el acceso de estudiantes a normales de maestros para preescolar.¹⁵

Para el año 83 los convenios no habían dado resultados satisfactorios, ya que los estados no redujeron la inscripción de sus planteles, y mucho menos las escuelas particulares. De esta forma contratar el excedente de egresados sin posibilidad de asignación frente a grupo le pudo haber costado al Estado mexicano más de 10 mil millones de pesos corrientes en el periodo septiembre 1983 a diciembre de 1984.¹⁶

Por ello, la SEP intentó revitalizar con más hincapié la vigilancia de los convenios y preparar el terreno para la elevación a nivel licenciatura de la carrera de maestro de primaria, estableciendo un bachillerato previo a la carrera normalista. El objetivo era doble: por un lado se pretendía crear las condiciones para elevar la calidad de la enseñanza, por medio de la prolongación de los estudios que los equiparía a los de cualquier carrera universitaria, y por otro se desalentaría el ingreso a las normales, en la medida de que no se garantizaba

¹⁴ El mayor número de maestros desempleados, egresaba de escuelas particulares. El Día, 31/10/83, en ANUIES, La revolución educativa, Vol. II, p.89.

¹⁵ Prawda, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México, 4a. ed., Grijalbo, México, 1989, p. 101.

¹⁶ *Ibid.* p. 112.

una carrera corta con acceso a los sueldos y prestaciones de la federación, además de que significaba un duro golpe para las escuelas normales particulares que generaban más del doble de la oferta de maestros, en comparación con la producción de las normales federales, sin tomar en consideración a las normales estatales.

La burocracia sindical ya tenía una posición política frente a la posibilidad de cambio en la formación normalista. En este sentido Víctor Hugo Bolaños, Presidente del Colegio de Profesores de Educación Primaria, asociación de origen sindical, consideró inaplazable la creación del bachillerato pedagógico y que éste se impartiera en las escuelas normales llamándose Escuelas Preparatorias Normales.¹⁷ Por su parte el Secretario General del SNTE Alberto Miranda Castro, proponía a nombre del sindicato la creación de un bachillerato pedagógico que respondiera al área pedagógica con materias de tronco común, y que en el quinto y sexto semestres se incluyeran materias propedéuticas para la carrera a la que se dedicara el estudiante.¹⁸

El proyecto gubernamental era muy distinto al planteado por la burocracia sindical. Tres días después de la publicación del decreto presidencial que creaba los Consejos Estatales y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, se da a conocer un Acuerdo para la elevación del grado académico de la educación normal.¹⁹

El Acuerdo presidencial del 23 de marzo de 1984 consideraba la necesidad de un nuevo educador, con una cultura científica y general más desarrollada. Asimismo partía del señalamiento de una incongruencia en la legislación educativa ya que en la medida de que la Ley Federal de Educación consideraba a la educación normal como de tipo superior, en realidad se impartía una formación que sólo incluía el bachillerato. Incongruencia reafirmada en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en su artículo tercero, el cual dispone también que el tipo educativo superior será el que se imparte después del bachillerato.

Por otra parte el 20 de enero del 84, se había efectuado el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal en su XII Reunión Ordinaria, donde se acordó recomendar para la formación de docentes, a fin de otorgar a las escuelas normales el nivel de licenciatura, establecer para el ingreso a las mismas, el bachillerato general y formular para las escuelas normales nuevos planes y programas de estudio.

¹⁷ El Nacional, 10/03/84, en ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, # 51, nota 2 373.

¹⁸ El Nacional, 17/03/84, *Ibid.* # 56, nota 2 620.

¹⁹ "Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura". Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1984, en La profesionalización de la Educación Normal en México. Documentos 1944-1984. Cuadernos SEP, 1984, pp. 39-41.

Tales consideraciones se plasmaban en el articulado del Acuerdo, donde se estableció: 1° El grado de licenciatura para la educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades; 2° Los aspirantes a ingresar a la educación normal oficiales y particulares deberían acreditar previamente los estudios de bachillerato; 3° Los planes y programas de estudio que regirían en las escuelas de educación normal se apegarían a lo que dispusiera la SEP; 4° Los alumnos inscritos en las escuelas normales continuarían y concluirían sus estudios conforme a los planes, programas y requisitos vigentes con anterioridad al acuerdo; 5° Los docentes egresados de los planteles de educación normal con planes y programas anteriores al Acuerdo no serían afectados en sus derechos, así como podrían, los que así lo desearan, alcanzar la licenciatura. 6° Los centros de bachillerato se establecerían en las zonas de influencia de las escuelas normales rurales y experimentales que no contaran con ese servicio educativo.

3.3 La oposición sindical, primera reacción pública.

La burocracia sindical no compartió los criterios que le darían un nuevo perfil a la formación de docentes ni al sistema de educación básica a modificarse con la reforma administrativa.

Desde un principio se opuso a las medidas, oposición evidente en las declaraciones públicas que mostraron la punta de un conflicto que impedía la implantación de las políticas públicas para educación.

No bien se publicó el Acuerdo presidencial del 22 de marzo, la burocracia sindical respondió con un documento que cuestionaba la validez de las modificaciones propuestas.

El desplegado del 26 de marzo se convierte en el primer documento público que nos muestra un conflicto entre las autoridades de la SEP y la dirigencia del SNTE. A continuación lo reproducimos íntegramente para después analizarlo con detalle.

3.3.1 Desplegado del CEN del SNTE del 26 de marzo de 1984.²⁰

Al magisterio nacional:

A la opinión pública:

Desde siempre los maestros mexicanos han manifestado aspiraciones encaminadas a obtener cada día más eficiente profesiona-

²⁰ Desplegado del CEN del SNTE, El Día (México, D.F.), 26 de marzo de 1984, p. 7.

lización para servir mejor a los intereses educacionales del pueblo mexicano, objetivo que desde el siglo pasado y en lo que va del presente ha sido reiterado de manera constante.

En este propósito el SNTE, desde hace diez años comenzó a plantear la creación de la Universidad Pedagógica Nacional. Al efecto fue creada una comisión SEP-SNTE, la que elaboró un proyecto que fue firmado el 25 de agosto de 1977 y que inexplicablemente se desvirtuó en su forma y contenido.

En este proyecto se previó la elevación de la carrera de profesores de Preescolar y Primaria, al grado de licenciatura y más aún, la formación de profesionales de posgrado en los niveles de maestría y doctorado, incluyéndose necesariamente el bachillerato pedagógico.

Por cuanto al bachillerato anunciado actualmente por la Secretaría de Educación Pública, hay el antecedente de que el Secretario General del SNTE, en oficio 1403 fechado el 14 de febrero de 1984 textualmente dijo:

LIC. JESUS REYES HEROLES
SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA
PRESENTE:

"Escuché con toda atención, la explicación que, sobre la implantación del bachillerato como antecedente de la carrera de profesor de educación primaria y preescolar se sirvieron ofrecer el Profesor Benjamín Fuentes González, Presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación, y el Lic. Ignacio Vázquez Torres, Coordinador General para la Descentralización Educativa."

"De la sucinta exposición me permití informar al Comité Ejecutivo Nacional en cuya reunión advertimos algunas confusiones, de las cuales se podrían desprender graves riesgos, quizá porque no contamos con un documento explícito en relación a esta medida."

"Por otra parte, consideramos que es oportuno refrendar a usted, como lo hemos hecho con el Presidente de la República, nuestra sincera voluntad de participar positivamente en el estudio de éste y todos los problemas de la educación, que de uno u otro modo nos involucra, como organización gremial y como profesionales en la docencia."

"No expresamos de momento a usted ningún punto de vista sobre la medida de referencia, porque carecemos de los elementos de juicio necesarios, en virtud de lo cual, muy atentamente le solicitamos un ejemplar del proyecto de referencia y, para su examen le proponemos la integración de una comisión bipartita, en la que la organización designaría a los mejores cuadros profesionales, con amplia preparación y experiencia en el campo respectivo, para exponer nuestros puntos de vista y colaborar en la búsqueda de las soluciones más prácticas, menos onerosas y por consiguiente menos conflictivas; que permitan llegar a la meta que desde sus orígenes planteó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: elevar la preparación del magisterio en servicio, al nivel superior dentro del sistema educativo nacional, e integrar el sector normalista en un plan que lo unifique en doctrina, objetivos, criterios y acciones."

ATENTAMENTE

POR LA EDUCACION AL SERVICIO DEL PUEBLO

EL SECRETARIO GENERAL

PROFR. ALBERTO MIRANDA CASTRO

Esta comunicación no mereció respuesta y mucho menos se envió al SNTE el proyecto al que se hace referencia y que se pedía para los fines concretos expresados en los párrafos 3o. y 4o. del oficio transcrito. Sinceramente creemos que hubiera sido útil conocer el proyecto de bachillerato porque esto habría permitido puntos de vista pedagógicos, sociales y laborales que su implementación implica.

Al respecto queremos dejar constancia que la Dirección Nacional del Sindicato ha hecho esfuerzos constantes por mantener relaciones permanentes y de entendimiento con la Secretaría de Educación Pública. No obstante ello, el titular de la misma, ha adoptado una conducta diferente a la actitud de comprensión y solidaridad manifestada por el C. Presidente de la República a nuestra organización.

La definida filiación revolucionaria del SNTE y consideraciones pedagógicas que exponemos, si se nos llega a prestar oído, nos llevan a sostener y esforzarnos en que se perfeccione esta función de capilaridad social, que las normales cumplen y oponernos a medidas que, acaso bien intencionadas, vendrán a constituir una barrera infranqueable para muchos jóvenes humildes, potencialmente capaces y prometedores.

En virtud de que, como es bien sabido, el nivel sociocultural de origen, afecta las capacidades de aprendizaje de los estudiantes, habrá de tenerse en consideración que no puede darse tratamiento escolar igual a desiguales, si se desea desarrollar grados comunes de cultura y eficiencia.

Dados los antecedentes expuestos, el SNTE quiere dejar constancia precisa en relación con el bachillerato pedagógico por lo que nos reservamos la oportunidad de profundizar el análisis del problema.

Los puntos concretos que ahora exponemos son los siguientes:

1.- El bachillerato en la educación normal debe ser propedéutico, es decir, que dentro de él y desde el primer año deben existir áreas de actividad y conocimiento vinculados con la profesión.

2.- El bachillerato debe impartirse en las propias escuelas normales a efecto de que, desde su ingreso, el estudiante se sienta inmerso en los intereses de su futura profesión, como acontece en las universidades de todo el país, con fines de fortalecimiento vocacional.

3.- En consecuencia, la educación normal debe comprender dos ciclos que formen una unidad sólidamente estructurada: bachillerato pedagógico y ciclo profesional. Las especialidades posteriores a la licenciatura deben cursarse en las escuelas normales superiores y en los centros que expresamente funde la UPN.

4.- Consiguientemente concebimos a la educación normal como un todo orgánico que integre lo que ha de entenderse por UPN.

5.- La idea de establecer un Sistema Nacional de Bachillerato, que se supone, habría de segregar escuelas preparatorias de las universidades e instituciones de educación superior, debe reflexionarse con detenimiento por los problemas que plantearía, lo que también es aconsejable en el caso de segregación de bachillerato pedagógico de las escuelas normales.

6.- Es lógico que cada institución de educación superior y, entre ellas las escuelas normales, conserven sus propios bachilleratos como garantía de una correcta preparación propedéutica en la formación de los profesionales que de ellas egresen.

7.- Por tanto el SNTE considera que al iniciarse los cursos correspondientes al período escolar 84-85, en septiembre próximo, debe aceptarse el ingreso de nuevos alumnos al primer año de

bachillerato pedagógico (propedéutico) en los propios planteles, a efecto de que ahí cursen la carrera normalista de preescolar y primaria hasta el grado de licenciatura.

8.- También estimamos necesario llamar la atención de la Secretaría de Educación, acerca de los problemas laborales y sociales que traerá consigo la segregación del bachillerato pedagógico de las escuelas normales. Señalamos esta preocupación a fin de prever conflictos que dañarían el servicio y que es posible evitar. El SNTE estima que el esquema expuesto debe enmarcar a la educación normal, ya que deformar este propósito sería causar un grave daño al servicio, en razón de que lesionaría la más conveniente formación de docentes en todas sus modalidades.

Con base en los anteriores planteamientos la Dirección Nacional del SNTE reafirma su determinación de coadyuvar a que el sistema educativo formador de maestros mantenga un propósito fundamental y cumpla totalmente con la delicada función que la nación le ha encomendado.

Reiteramos al C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de Mexico, nuestro profundo agradecimiento por su disposición de atender los problemas e inquietudes de los trabajadores de la educación al expresar que: "Nada se hará en el ámbito educativo a espaldas del Magisterio Nacional".

**POR LA EDUCACION AL SERVICIO DEL PUEBLO
EL COMITE EJECUTIVO NACIONAL.**

3.4 Análisis de las estrategias argumentativas del desplegado con fecha 26 de marzo de 1984.

3.4.1 La dirigencia sindical acusa: no hay diálogo gubernamental.

El desplegado firmado por el CEN del SNTE, es un documento que pretende manifestar el descontento de la burocracia sindical frente a las decisiones de impulsar el bachillerato general, como antecedente de la elevación a nivel licenciatura de la carrera de maestro de educación primaria.

En él se perciben varios giros en el discurso, desde la justificación del derecho que la burocracia sindical se atribuye para participar en las definiciones de las políticas educativas, hasta el señalamiento expreso de una conducta en el Secretario de Educación, que no se ajusta al tipo de relación institucional en el debate educativo entre sindicato y grupos gobernantes, pasando, por otra

parte, de subrayar el interés por el diálogo y la concordia que ha sido, aparentemente, la conducta general de la parte sindical, a crear una atmósfera de advertencia hacia Jesús Reyes Heróles.

El documento abre con un intento inicial de justificar el por qué del interés sindical en discutir las medidas de reforma educativa que le corresponden por ley al gobierno, en su definición y aplicación. La justificación aborda el tópico de la profesionalización del magisterio que es asumida por la representación sindical a nombre de los trabajadores de la educación, como un compromiso, más que de los maestros consigo mismos, con los intereses del pueblo de México. El argumento apela a un fallo legitimador de carácter político, pues sugiere que sobre los intereses de grupo, se sobreponen los intereses de la nación. El argumento es reforzado con un recordatorio de orden histórico, que recupera el interés gremial por la profesionalización al señalar que ha sido una búsqueda reiterada desde el siglo pasado.

Del señalamiento de carácter histórico, la argumentación se traslada al señalamiento de un compromiso más concreto, y más cercano al debate, siendo éste la creación de la UPN, proyecto que el SNTE se atribuye como suyo, más que de las autoridades educativas. Se efectúa con este argumento, una operación temporal que pretende demostrar la continuidad histórica de las aspiraciones del magisterio y cómo éstas cristalizan en un proyecto específico como el de la creación de una universidad para los maestros.

El argumento, se traslada a otro aspecto significativo, el del mecanismo de autorización que realiza el CEN del SNTE para darse la categoría de heredero de las aspiraciones históricas del magisterio y por tanto como legítimo interlocutor frente a las autoridades de educación pública.

En efecto, en el discurso se enfatiza el interés histórico del magisterio por la profesionalización desde el siglo pasado, pero no se hace un recuento de como se cristalizó en medidas específicas de profesionalización durante todo ese tiempo; se menciona el caso del proyecto UPN no sólo por ser el más cercano, sino porque en realidad es el proyecto más significativo de la burocracia sindical que tomó el poder del SNTE desde 1972.²¹ Es decir, mencionar a la UPN

²¹ La noche del 22 de septiembre de 1972, un grupo mayoritario del CEN del SNTE encabezado por Carlos Jonguitud Barrios y Eloy Benavides Salinas, decidieron tomar por la fuerza el edificio del CEN y de la Casa del Maestro, como rechazo a las resoluciones aceptadas por el grupo de Carlos Olmos Sánchez Secretario General del sindicato, en negociaciones laborales con la Secretaría de Educación Pública. A la impugnación siguió el desconocimiento del Secretario General, y la elección de Benavides Salinas como nuevo representante nacional. Dos años después se eligió como secretario del sindicato a Carlos Jonguitud Barrios y se creó la corriente Vanguardia Revolucionaria. "...lo ocurrido a partir del 22 de septiembre de 1972 puede interpretarse, hipotéticamente, como el reflejo en el SNTE de las pugnas dentro de la clase dirigente. Para estar más a tono con el lenguaje del sexenio en el cual estos sucesos acontecen, lo que se da en el sindicato de maestros es la depuración de los 'emisarios del pasado', de aquellos integrantes de una camarilla identificados con el grupo de la clase dirigente en esos momentos objeto de satanización por la facción hegemónica". Espinoza, José Antonio. "Las dirigencias sindicales en la historia del SNTE". *Historias* (México, D.F.), julio-septiembre de 1982, Num. 1, p.90.

es hablar de uno de los proyectos más importantes de Vanguardia Revolucionaria. De esta forma en la argumentación subyace un mecanismo de legitimación donde al señalarse al SNTE como heredero de aspiraciones magisteriales se habla en realidad de la burocracia sindical encabezada por Jonguitud Barrios.

De ahí que el discurso dé un giro argumentativo pasando de una justificación a un directo reclamo a las autoridades educativas, pues el supuesto compromiso y colaboración sindical es contrastado con la voluntad política de la SEP, que "desvirtuó en forma y contenido" el proyecto de UPN, elaborado originalmente por una comisión SEP-SNTE.

El reclamo es un antecedente, un registro histórico que vivió con detalle la burocracia sindical vanguardista y que se esgrime argumentativamente como categoría de veredictión *-no es cierto que-* para indicar desconfianza frente a las prácticas políticas de las autoridades que hablan de tomar en consideración los proyectos sindicales. Así mismo el reclamo se recupera más adelante en la propuesta sindical de bachillerato pedagógico.

El desplegado no entra a discutir de inmediato el contenido del bachillerato general. Da un espacio para enfatizar el tipo de contactos que se han establecido entre sindicato y SEP, para demostrar que la parte sindical ha hecho uso de los mecanismos institucionales de búsqueda de comunicación, que contrastan con la actitud de las autoridades educativas; de esta manera se efectúa una nueva operación temporal en el discurso pues el documento remite al lector a un momento pretérito, donde se elaboró un oficio firmado por el CEN del SNTE con la solicitud de documentos explicativos del proyecto de bachillerato general.

Se reproduce completamente el oficio dentro del desplegado, convirtiéndose así en un argumento por sí solo, como la prueba categórica de que el Secretario de Educación se había cerrado a todo intento de diálogo con la parte sindical. De esta forma su presentación pública intenta probar que es un recurso obligado pues el desplegado se convierte en un reclamo público al no encontrarse respuesta a una solicitud que recorrió los caminos institucionales de la comunicación privada entre las representaciones oficiales. El SNTE se ajusta a los mecanismos institucionales, y solo la falta de respuesta obliga a dirimir las diferencias de frente a la opinión pública.

Es significativo el manejo de las fechas. El desplegado es publicado el 26 de marzo y el oficio enviado a la SEP es del 14 de febrero; el SNTE pretende probar que esperó un tiempo prudente y que no le quedó otro camino más que la arena pública.

El oficio cobra una nueva dimensión al ser presentado públicamente dentro del desplegado. De esta forma es un argumento más que presenta una serie de estrategias argumentativas que evidencian un previo momento de conflicto entre

la burocracia sindical y la burocracia política, que continúa hasta la publicación del desplegado del 26 de marzo.

El oficio está dirigido al Secretario de Educación Pública Jesús Reyes Heróles, mientras que el desplegado se dirige al magisterio nacional y a la opinión pública. Por lo mismo, recortado de su nuevo contexto, el oficio es un reclamo cauteloso pero como documento es un mecanismo de comunicación no beligerante entre la representación de los trabajadores y el Secretario de Educación.

En el oficio se indica que se "escuchó" la explicación verbal de los representantes de educación, y que el secretario general del SNTE informó al CEN de la "sucinta exposición"; este último, como órgano de dirección sindical, reclamó la necesidad de un documento pues detectan confusiones que "podrían desprender graves riesgos" en la aplicación del proyecto.

Hay un juego interesante entre oficio y desplegado. Como oficio independiente del desplegado se observa que el verbo "escuchó" en referencia a la explicación verbal, es un reclamo directo a la conducta del secretario, quien por una parte no dirige ningún documento escrito al sindicato y ni siquiera expone directamente el proyecto, sino que delega en dos subordinados la tarea de informar, siendo a su vez, una información "sucinta". El reclamo se suaviza cuando el oficio afirma que la necesidad de conocer el documento es para evitar las confusiones que "podrían" desprender riesgos. El *podrían*, modalizado como categoría de certeza, establece una posibilidad —el verbo está conjugado en pospretérito, tiempo que expresa una acción siempre eventual o hipotética—, y no una categórica afirmación de previsión de un hecho, lo que en su posibilidad de darse o no darse, implica que la parte sindical otorga al secretario de educación el beneficio de la duda.

Aún así la burocracia sindical en esos momentos consideraba que Reyes Heróles pretendía marginarlos de la implementación del proyecto, recordemos nuevamente que el 20 de enero el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal ya recomendaba el bachillerato general y la licenciatura en la carrera del maestro de educación básica; era improbable, por tanto, que a sabiendas de que las líneas generales de la política educativa eran dictadas por las autoridades de la SEP más que por sus órganos colegiados de consulta, y que éstos legitimaban las decisiones de cúpula funcionando según la normatividad de la Secretaría, era bastante improbable, que la SEP no contara con un documento donde explicitara su proyecto.

El oficio enviado al Secretario, casi un mes después de la reunión del Consejo Nacional Consultivo, se convierte ya en un argumento mucho más agresivo dentro del desplegado publicado el 26 de marzo. El CEN quiere demostrar una línea de conducta intransigente en las autoridades de educación pública.

Siendo el bachillerato general, y la licenciatura en la carrera normalista partes importantes del proyecto gubernamental de elevación de la calidad de la educación, componentes inscritos en el proyecto de revitalización de la Normal Superior, y una de las estrategias principales de la política educativa de Reyes Heróles, resultaba para la dirigencia del SNTE, a todas luces un intento de marginarlos, situación contrastante cuando en los mejores momentos de relación con los secretarios de estado habían logrado convencer de la necesidad de un proyecto de universidad para maestros, y sobre todo colaborar en su concreción por medio de comisiones mixtas. Ahora, el CEN, la dirigencia de Vanguardia Revolucionaria, tenía que conformarse con "escuchar" la "sucinta exposición" de los enviados del Secretario de Educación Pública.

Por otra parte, y como otra estrategia argumentativa, en el oficio se destaca el interés sindical por mantener lazos de comunicación con Reyes Heróles al "refrendar" su buena voluntad para participar en el estudio de los problemas de educación. El CEN sigue justificando su interés por participar pues se trata del gremio de los profesionales de la docencia.

Al refrendar su buena voluntad ante Reyes Heróles, introducen una nueva figura, la figura presidencial. El refrendo es ante el Secretario y ante el Presidente. Aquí hay una estrategia argumentativa que abordaremos un poco más adelante.

El oficio puede recortarse del desplegado, pero adquiere toda su magnitud dentro de éste. En efecto, es un argumento más, es el ejemplo más ilustrativo del poco interés gubernamental por dialogar con el CEN del SNTE, de tal manera que se da un colofón al ejemplo, que es al mismo tiempo una nueva operación temporal de traslado al presente, señalándose que el oficio "no mereció respuesta", "y no se envió" el proyecto solicitado.

El desplegado entra entonces a una nueva sección. La anterior fue una contextualización del estado de las relaciones SEP-SNTE que justifica las siguientes conclusiones: 1.- La dirección del SNTE ha hecho esfuerzos por mantener relaciones permanentes y de entendimiento con la SEP. 2.- El Secretario ha adoptado una conducta diferente a la comprensión y solidaridad del presidente.

El primer argumento modalizado como categoría de aseveración *-afirmación-*, adquiere la connotación de una advertencia. En efecto, el CEN argumenta que buscó los mecanismos de comunicación y que no encontró resultados. Tratándose de una representación sindical que vigila por el interés gremial del trabajador, ante la evidente indisposición del gobierno por el diálogo, la lógica de las relaciones de confrontación trabajadores-autoridades demuestra que se hacen necesarias medidas de presión que modifiquen la relación de fuerzas, salvo que la parte sindical renuncie al interés de defender al trabajador.

En esta lógica la conclusión que señala el agotamiento del intento unilateral de diálogo de la parte sindical, es una queja y al mismo tiempo el umbral de posibles salidas con medidas de presión no indicadas en el texto, pero ventiladas en declaraciones en sesiones públicas del SNTE.

En esta coyuntura en forma paralela al problema del bachillerato, se negociaba el aumento salarial que se otorgaría al magisterio en el mes de mayo. De ahí que Miranda Castro amenazara en Tijuana, con un paro de labores que 750 mil maestros de todo el país realizarían en demanda de aumento salarial.²² Miranda no desaprovechó la ocasión para agregar que Reyes Heróles había tomado decisiones unilaterales, pues el establecimiento del bachillerato general deterioraba la imagen normalista, por lo que se buscaría una audiencia con Miguel de la Madrid para hacerle ver al presidente que sus colaboradores no respondían a sus indicaciones.

El paro nunca se realizó. Sin embargo, las continuas declaraciones de este tipo en foros sindicales, preparaba el terreno, sino para acciones de fuerza de tipo sindical, sí para bloquear la aplicación de proyectos. Recordemos que el SNTE como organización tenía influencia no sólo en sus representantes sindicales a nivel de escuelas, sino también en autoridades, muchas de ellas de extracción sindical, que ocupaban mandos intermedios en el aparato de la SEP.

Además un paro encabezado por el CEN implicaba romper completamente con las prácticas institucionales de negociación, con las alianzas políticas entre burocracia sindical y gobierno que le había redituado a la primera un considerable capital político y económico. Un paro significaba inclusive un arma de dos filos, pues los grupos organizados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, podrían encontrar en éste un terreno propicio para minar la legitimidad de Vanguardia Revolucionaria.

La advertencia da paso a una estrategia argumentativa muy incisiva. La afirmación de que el secretario de educación adoptó una conducta diferente a la del presidente implica la utilización de la figura presidencial para reducir la autoridad moral y política del oponente.

Este recurso ya se utilizó con menor énfasis en el oficio, pero aquí adquiere otra connotación.

Abierta la posibilidad de medidas de presión a causa de la conducta del Secretario, se introducen elementos que buscan descalificarlo, apelando a una figura de jerarquía política superior.

En este sentido, ya no se trata del Secretario de Educación Pública, y en especial de un político con una trayectoria de hombre público ampliamente

²² Excelsior 26/03/84, ANUIES, Información Hemerográfica, # 60, nota 2921.

reconocida -al grado de que el único obstáculo para que pudiera ser considerado como aspirante a la presidencia del país, lo constituía el ser mexicano de padre extranjero-, sino de un funcionario más, que tiene que rendir cuentas ante la máxima figura del país, el presidente de la república.

La estrategia de intentar reducir al oponente, de minimizar su trayectoria, resalta aún más en la medida de que el discurso sindical tiende siempre en exceso a ser ceremonioso y respetuoso de títulos y jerarquías. De esta forma el líder vitalicio del SNTE siempre es citado como profesor y licenciado, títulos que funcionan como atributos de origen y consagración profesional, pues son calificativos que denotan un origen no perdido, no olvidado, el normalismo, y el acceso mediante el esfuerzo personal a un título universitario; es decir, el líder que se ha forjado en la escuela de origen popular, no reniega de su extracción de clase, pero a su vez demuestra su acceso a la "máxima casa de estudios", y mediante una inversión de tiempo y energía accede a un título que le otorga al poseedor, en este caso Jonguitud,²³ la legitimidad para participar en el campo de la política como igual de los políticos civiles preparados y cultos que se diferenciaron como grupo de aquellas generaciones de políticos militares que participaron en la revolución.

Hasta ahora la lógica del discurso ha sido, primero, demostrar el interés sindical por el diálogo con las autoridades; segundo, demostrar la indiferencia gubernamental cuya responsabilidad recae en Jesús Reyes Heróles, para de paso *acusar y minimizar* (Jesús Reyes Heróles "ha adoptado una conducta diferentes a la actitud de comprensión y solidaridad manifestada por el C. Presidente de la República"); y tercero, presentar una propuesta de bachillerato pedagógico.

3.4.2 La formación normalista en la perspectiva de la burocracia sindical.

Se entra a la propuesta sindical a través de un argumento de tipo doctrinario al afirmar que "la definida filiación revolucionaria del SNTE y consideraciones pedagógicas" serían justificación del proyecto del sindicato.

No es gratuito el orden de la presentación de los términos. La apelación a la filiación revolucionaria pretende la identificación de las partes en conflicto,

²³ "Jonguitud Barrios nació en Coxcatlán, S.L.P. Egresada de la Normal Rural de Ozuluama. Es además licenciada en derecho, habiendo sido Secretaria General de la Federación de Estudiantes Universitarios de la UNAM. Sus cargos sindicales anteriores fueron: secretario general de la delegación sindical correspondiente a Nicolás Romero, Mex; secretario de trabajo y conflictos de la sección 15 (hoy 17); secretario general de la delegación 313 de la sección 9 (D.F.); secretario auxiliar de la Secretaría General de la Sección 9; secretario auxiliar de la Secretaría de Trabajo y Conflictos del CEN; secretario auxiliar de la Secretaría de Organización del CEN; secretario de prensa y propaganda del Comité Ejecutivo de la Sección 9; secretario particular de la Secretaría General del CEN; secretario de trabajo y conflictos del CEN; presidente de la Comisión Nacional de Vigilancia", secretario general de la sección 9, secretario general del CEN del SNTE, presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria, Gobernador de San Luis Potosí, y actualmente, 1993, senador de la República por San Luis Potosí. Los datos entrecomillados son de Espinoza, José Antonio. Op. cit. p. 96.

pues se parte de la convicción de que existe una identificación ideológica, entre sindicato y estado, instituciones surgidas de la revolución mexicana.

El argumento se presenta como una modalización deóntica —remite a un *deber ser*—, como si el origen común, inmaculado y purificado²⁴ por la historia, fuera suficiente para garantizar la claridad de las consideraciones pedagógicas.

Las consideraciones pedagógicas que se prometen, se concretan en una sola: "no puede darse tratamiento escolar igual a desiguales, si se desea desarrollar grados comunes de cultura y eficiencia". Es decir el bachillerato general representa un grado mayor de competencia para los grupos tradicionales interesados en la carrera normalista, en la medida de que sus competencias intelectuales están disminuidas por diversos factores. Una educación que no tome en cuenta esta desigualdad, excluye a los grupos generalmente favorecidos por la carrera normalista, de ahí que la dirección del SNTE se incline en la perfección de la "función de la capilaridad social, que las normales cumplen" y a oponerse, con cautela, "a medidas que, acaso bien intencionadas, vendrán a constituir una barrera infranqueable para muchos jóvenes humildes, potencialmente capaces y prometedores".

La "consideración pedagógica" no es desarrollada argumentativamente e implica una contradicción en el mismo discurso sindical al señalarse la necesidad de una escuela distinta para los desiguales.

Si bien es cierto que existen espacios educativos especiales para los grupos marginados, pensamos en una educación bilingüe para los indígenas y una educación especial para alumnos con problemas de aprendizaje, en realidad el sistema educativo nacional está diseñado por niveles donde se imparte una educación general que atiende a todos los demandantes sin tomar en consideración su origen social y económico, incluso el apoyo con becas (programas limitados en su cobertura), más que enfatizar la desigualdad en el acceso educativo, demuestra un interés por subsanar problemas ajenos a la escuela, sin modificar el concepto de la escuela como institución en sí misma, es decir sin pensar en la escuela como espacio reproductor de la misma desigualdad.

En consecuencia, el ofrecimiento de una educación general para todos es posible porque la educación es concebida como un espacio unificador en tanto que ofrece los recursos conceptuales y las destrezas necesarias que propician un progreso social y humano al que la sociedad aspira, y donde las diferencias debidas a la extracción de clase desaparecen en función de la adquisición del saber y la cultura.

²⁴ Existe un proceso ideológico de inculcación de una representación de la revolución mexicana, ejercido por diferentes agentes e instituciones que participan en el campo político hegemónico por una burocracia que emergió del movimiento armado.

La cúpula del SNTE participa de la concepción de la escuela como espacio unificador y democratizador, coincidiendo y legitimando las políticas educativas del Estado mexicano que han sido hasta la fecha de ampliación de la cobertura educativa, y la extensión de una formación educativa donde todos los demandantes del servicio son efectivamente concebidos como iguales, y a los que se da una educación a partir de patrones de enseñanza similares.²⁵

La burocracia sindical ha enfatizado en múltiples ocasiones, que las políticas educativas deben inscribirse en el "espíritu" del artículo tercero constitucional,²⁶ el que señala entre otras cosas que la educación impartida por el Estado "tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano", y que el criterio que conducirá la educación estará "basado en el progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios"... "será democrático"... "contribuirá a la mejor convivencia humana"²⁷. Es decir, la burocracia sindical aboga por una educación que es enunciada como igualitaria e igualadora, no sólo en lo concerniente a las capacidades individuales de los sujetos, sino también con referencia a sus relaciones sociales en tanto se busca el impulso a la democracia como sistema de vida. Por otra parte se aboga por una educación libre de fanatismo y prejuicios mediante el recurso del conocimiento basado en el progreso científico, en la objetividad de la ciencia frente a interpretaciones dogmáticas.

De esta manera la afirmación de que no puede darse tratamiento escolar igual a desiguales, resulta ser una afirmación que contradice las prácticas discursivas de identificación y apoyo a las políticas educativas gubernamentales, salvo que se hubiese presentado un intento de viraje en la perspectiva educativa de la burocracia sindical.

Sin embargo, el viraje no existió. El argumento tiene una enorme carencia técnica pues nunca es desarrollado, más allá de la simple enunciación como consideración pedagógica, que —reforzando la carencia técnica— apela al sentido común del auditorio, pues abre con una argumentación con carácter de veredicción —es verdad que— que se concreta en un "*como es bien sabido*, el nivel sociocultural de origen, afecta las capacidades de aprendizaje de los estudiantes..." [subrayado mío].

²⁵ Salvo el caso de la educación indígena y educación para niños y jóvenes con problemas de aprendizaje, existe la convicción de un patrón general de enseñanza por lo menos en cuanto a la elaboración de temáticas en los libros de texto, que son obligatorios en los niveles de la educación básica.

²⁶ "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ratifica su invariable determinación de velar por la vigencia inalterable del Artículo Tercero Constitucional, a fin de garantizar plenamente la implantación de una educación democrática, acorde en su integridad con todas y cada una de las prescripciones avanzadas que contiene dicho precepto fundamental". Décimo principio. Subrayados míos. SNTE. Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas. E. del Magisterio "Benito Juárez", México, 1988, p.9.

²⁷ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. 3a. ed., Trillas, México, p. 10.

La "consideración pedagógica" es un argumento de oposición que destaca una representación de la escuela, que más que distinguir en ella su dimensión reproductora, se interesa en su dimensión como espacio de movilidad social. De ahí la preocupación por un bachillerato que se transforme en "barrera infranqueable para muchos jóvenes humildes, potencialmente capaces y prometedores".

Esta visión de la escuela descansa en una percepción del magisterio sobre sí mismo, en tanto que efectivamente el normalismo como carrera corta, ha representado para muchos grupos desfavorecidos económicamente, el acceso a un nivel más favorable.

3.4.3 El bachillerato pedagógico y la UPN, espacios para la constitución de una hegemonía normalista.

Ahora bien, el documento también señala los puntos que constituyen el proyecto de bachillerato pedagógico, destacándose la necesidad de unir el bachillerato a la licenciatura en la normal y ésta a las especializaciones que darían la Normal Superior y la UPN.

Dice el documento: "concebimos a la educación normal como un todo orgánico que integre lo que ha de entenderse como UPN".

La burocracia sindical no renuncia al objetivo de recuperar el proyecto de UPN y de hacerlo a partir de la convicción de que todos los espacios destinados a la educación básica, entre ellos el de formación y actualización de docentes debería ser exclusivo de los maestros.

La UPN se convierte en un objeto de reclamo constante, que es comprensible observando el proceso de su conformación: Vanguardia Revolucionaria como corriente sindical de una nueva camarilla de poder, señaló como una demanda la creación de una universidad para maestros. El reclamo se inscribía en una tendencia general tanto en América Latina como en Estados Unidos y Francia de transformar las escuelas normales en instituciones universitarias.²⁸

Alrededor de la UPN se conforman dos proyectos: uno sindical y otro de la SEP. Se creó una comisión mixta SEP-SNTE que no recuperó totalmente el proyecto sindical dando origen a un conflicto constante en torno a la UPN, que en esta coyuntura es reiterado por la dirigencia del sindicato.

José Angel Pescador hace una interesante comparación entre los dos proyectos,²⁹ de la cual presentamos sólo algunos puntos:

²⁸ Pescador, José Angel y Carlos Alberto Torres. Poder político y educación en México. UTEHA, México, 1985, p. 17

²⁹ *Ibid.*, pp. 21 y 22

AREA	Proyecto SNTE	Proyecto SEP
Modelo de universidad.	Una universidad grande, masiva, sin ingreso controlado, con una cobertura nacional y funcionamiento en todos los estados.	Una pequeña universidad con un crecimiento planeado, ingreso y matrícula controlada, una unidad académica principal en la ciudad de México y algunas unidades subsidiarias en los estados.
Proyecto académico.	Trabajar conjuntamente con la red de normales.	Establecer una universidad para maestros que fuera diferente de las normales.
Designación del rector de la UPN.	Solicitaba la designación de un líder del SNTE como rector.	Sugirió un maestro pero con relativa independencia del SNTE.
Estudiantes.	Exclusivamente maestros graduados de las normales.	Graduados de las normales y graduados de instituciones de enseñanza media-superior.
Selección de docentes.	Contratar solamente docentes graduados de las normales (por ejemplo con doctorado en pedagogía).	Contratar graduados universitarios, de preferencia con antecedentes normalistas, especialmente de niveles de maestría y doctorados universitarios.

La burocracia sindical tiene un proyecto muy claro, la extensión de su espacio de dominación a todos aquellos terrenos nuevos que tengan relación con la formación de docentes. De hecho la educación normal es un espacio social donde la presencia de la burocracia sindical es hegemónica, participando no sólo de las decisiones de carácter salarial, si no de aquellas de carácter técnico-académico.

La pretensión sindical era de la conformar un espacio cerrado a otro tipo de manifestaciones académicas y culturales, pues la existencia de alumnos de extracción normalista, docentes de extracción normalista y la designación de un rector con experiencia sindical, era la reproducción de las prácticas del normalismo, no sólo en lo académico, sino en la percepción de la escuela y del mundo social.

La burocracia sindical intenta ejercer su poder para conformar los límites de un campo educativo en la educación básica con hegemonía normalista. Actúa no sólo en el nivel de la lucha por sostener la reproducción económica de los agremiados, también lo hace en el nivel de garantizar la reproducción cultural del gremio en función de su historia cultural y sus prácticas pedagógicas. Si bien podemos afirmar que no existe un proyecto educativo explícito, objetivado en un discurso coherente y sistematizado por teóricos del normalismo (estos no existen, o si existen no han alcanzado un grado de legitimidad que los convierta

en portavoces del gremio o de la educación normal fuera de estos espacios, de cara a la sociedad), si hay un proyecto implícito consistente en que la educación básica, su "calidad", su carácter "popular" y "democrático", sólo podrá ser garantizado por la *experiencia* del normalista.

De ahí que se rechace todo proyecto de la SEP que no incluya al normalismo. Pescador cita tres áreas que fueron espacios de lucha y negociación en la administración de López Portillo y las argumentaciones sindicales que se oponen al proyecto gubernamental: 1.- Estructuración del currículum y programas de estudio a diferentes niveles; 2.- Planeación educativa; 3.- Desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP.

Para oponerse a la medida 1, la burocracia sindical argumentaba: "que los planes y programas de estudio no fueron elaborados por maestros, y que no tomaban en cuenta la idiosincracia mexicana. Que fueron organizados sin una amplia consulta, sin considerar la experiencia del magisterio, y sin un proceso previo de experimentación y evaluación."³⁰

Para oponerse a la medida 3, se argumentaba que el proceso "se econtraba a cargo de personal no calificado, el cual carecía de un conocimiento profundo de la problemática educativa"... "ElSNTE criticaba que se trataba de profesionales o técnicos muy jóvenes desvinculados del normalismo y por lo mismo impedidos para asumir tales responsabilidades en el proceso de desconcentración. Estos funcionarios solo podrían producir"... "especulaciones teóricas sin incorporar la experiencia práctica muy valiosa del magisterio."³¹

La experiencia del maestro en grupo funciona como un principio rector de todos los proyectos sindicales. Una educación formadora y actualizadora de docentes debería incorporar, en consecuencia, maestros de maestros también con experiencia en la educación básica y el normalismo.

De esta forma se tiende a crear las condiciones para la constitución de un campo monopolizado por la experiencia normalista y su representación sindical, como un campo cultural opuesto a otros campos productores de la cultura en la sociedad. Esta percepción del campo genera prácticas de exclusión hacia los que no pertenecen al campo, a los que ignoran sus reglas, de ahí que gran parte del los conflictos entre la SEP y la dirigencia sindical, tomasen la característica de pugnas entre "normalistas" y "universitarios". Recordemos que desde el sexenio de López Portillo acceden a la SEP funcionarios de extracción universitaria.

La pugna entre SEP y burocracia sindical por la definición de las características de la UPN, se convirtió así, en una pugna por la imposición de proyectos

³⁰ *Ibid.*, p. 24

³¹ *Ibid.*, p. 25

educativos, uno de una universidad parecida a la institución normalista, y otro de una universidad diferenciada del normalismo.

La SEP impuso un proyecto híbrido, muy lejano al proyecto sindical de control de la universidad, pero también poco cercano al proyecto de universidad diferenciada del normalismo. Al interior de la UPN se desarrolló una crisis institucional y un empate entre las fuerzas en confrontación lo que obligó a Reyes Heróles a pensar en la revitalización de la Escuela Normal Superior, como un proyecto diferenciado de la UPN y del SNTE.³²

Por lo visto el SNTE no compartía ese punto de vista, o por lo menos no formaba parte de su agenda política actualizada. La burocracia sindical seguía apostando a la recuperación de la UPN como proyecto normalista, y en esta coyuntura no perdió la oportunidad para nuevamente reclamar lo considerado perdido.³³

El documento cierra con una nueva apelación a la figura presidencial, al recordar las palabras del presidente quien a principios del sexenio señaló que "nada se hará en el ámbito educativo a espaldas del magisterio nacional". Esta constante invocación al momento de acusar, tres en un documento corto, nos subraya el carácter metainstitucional que se le otorga a la figura de la presidencia, como un medio para desvalorizar al legítimo interlocutor que viene siendo el secretario de educación para la resolución de los problemas educativos, y también una actitud de subordinación patente en el sindicalismo, donde el caudillismo como práctica social se filtra en todos los niveles de la organización gremial.

3.5 La oposición sindical, segunda reacción pública.

El desplegado del 26 de marzo le dió productos a la burocracia sindical, pues una quincena después de publicado el acuerdo relativo al bachillerato y la licenciatura en educación primaria, Jorge Valdés Flores, Subsecretario de Educación Científica y Tecnológica, instalaba la comisión SEP-SNTE encargada del estudio del tipo de bachillerato para la carrera normalista. La comisión se integró con miembros del magisterio así como por expertos de la educación media superior del sistema universitario y tecnológico. El mismo día Miranda informaba a los delegados del congreso de la sección 21 en Nuevo León, que con la instalación de la comisión de estudio, se escuchaba por primera vez la opinión del SNTE y afirmaba: "Los escritorios son elegantes, pero las autorida-

³² V. Supra p. 5

³³ La 2a. Asamblea de la Academia Nacional de la Cultura del SNTE, concluía en el punto número 22 de sus proposiciones: "Que es urgente rescatar a la UPN, institución creada a petición del SNTE, con el objeto de que responda a los requerimientos señalados en el documento aprobado por la comisión SEP-SNTE el 25 de agosto de 1977". El Día 26/01/84, en ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, # 19, nota 761.

des que diseñan la estrategia de trabajo educativo en México: vayan al pizarrón y al gis para que sepan de que se trata enseñar".³⁴

Esta declaración de tono triunfalista cambiaría con el transcurrir de las discusiones y de las negociaciones. La comisión presentó sus recomendaciones el 13 de julio. Dos días después la SEP daba a conocer sus propias recomendaciones que ignoraban los productos de la comisión mixta SEP-SNTE, y el 26 de julio la SEP publicaba las convocatorias para el ingreso de estudiantes al primer año en la licenciatura de educación primaria y preescolar, ignorando la recomendación sindical de posponer el ingreso a primer año de licenciatura, por el ingreso al primer año de bachillerato pedagógico.

El CEN del SNTE y los comités seccionales del país reaccionan. El 29 de julio de 1984, el CEN del SNTE hace público el desplegado más duro que dirige en contra del Secretario de Educación Pública.³⁵

En este documento no solo se reacciona frente al bachillerato general, sino que se expresan las múltiples inconformidades de la burocracia sindical con la SEP.

A continuación reproducimos el desplegado para después realizar un análisis de su contenido.

3.5.1 Desplegado del CEN del SNTE del 29 de julio de 1984

Al ciudadano Presidente de la República:

A la opinión pública:

A nuestros compañeros maestros:

Desde hace algunos meses una información intencionalmente deteriorada atribuida por los órganos de comunicación de la Secretaría de Educación Pública, pretende presentar a la organización sindical de los maestros suscribiendo las siguientes conductas:

- Que nos oponemos a la revolución educativa.
- Que nos oponemos al bachillerato.
- Que con dichas oposiciones impugnamos formalmente acuerdos del C. Presidente de la República.
- Que el SNTE a toda costa pretende dictar la política educativa del país.

³⁴ El Heraldo 13/04/84, *Ibid.*, # 75, nota 3902.

³⁵ Excelsior, 29/07/84

- Que las diferencias de entendimiento entre el SNTTE y el titular de Educación tienen contenido político.

Infundadamente se nos pueden atribuir tan descabelladas actitudes a menos que la perversidad las sustente, pues nuestra organización durante sus cuarenta años de historia siempre ha propugnado por la elevación académica de los maestros. En ninguno solo de sus congresos nacionales celebrados ha quedado ausente el legítimo reclamo de sus miembros a fin de conseguir un permanente sistema de actualización profesional, acorde con las necesidades que la evolución de la ciencia en general y la pedagogía en particular, imponen en todo tiempo.

¿A qué si nos oponemos y Educación lo silencia o tergiversa?, a la política de orden y mando; a confundir las disposiciones presidenciales con la arbitrariedad que engendra el capricho, la ignorancia, la prepotencia, la frustración y la improvisada instrumentalización de los propósitos educativos que siendo de un alto interés público, se pretende manejarlos con el cerrado criterio personal de burócratas vengativos.

Nos oponemos a que se atribuyan al Presidente de la República, la jerigonza de interpretaciones al sistema educativo y con la bandera presidencial pretendan encubrir yerros a los que quieren arrastrar a la organización magisterial a fin de hacerla cómplice en sus agresiones sistemáticas a la gran masa magisterial que el SNTTE agrupa.

De una vez por todas que quede claro: no nos oponemos a la revolución educativa ni al bachillerato hemos dado suficientes pruebas de nuestra conducta con respecto a estos planteamientos.

A lo que sí nos oponemos es a la superficial implementación que se pretende, haciendo oídos sordos a cuanto hemos dicho con respecto a la mejor manera de realizar tal propósito, sin que con ello pretendamos inmiscuirnos en las específicas responsabilidades que la ley señala a la autoridad. Advertimos desde ahora, que violentando la voluntad de los maestros ninguna colaboración se obtendrá aunque según la tónica de la actual política educativa del titular de Educación, para poco o nada se requiere del concurso magisterial.

Con lo anteriormente expresado queda claro lo que impugnamos. Ahora bien, los esfuerzos publicitarios van dirigidos a presentarnos como irreductibles opositores a la política presidencial educativa. A nadie escapa que presentar tan simplemente

el problema entre Educación y el SNTE, es una forma de restarle importancia a las obligadas relaciones que se imponen a ambas instituciones y de paso, hacer aparecer a nuestra organización y sus dirigentes como necios y superficiales y como negados a todo trato cordial.

Debemos al Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, un requerimiento nacional demandando la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida pública; mismo reclamo que ha conformado a la consulta popular como estilo político. Más aún, todavía, en referencia específica al quehacer educativo el Presidente de la República, ha sido claro y contundente al declarar que nada se hará a espaldas de los maestros y desde luego, ha urgido nuestra colaboración. No obstante, la Secretaría de Educación -titular, voceros y autoridades menores- firman que se oye -cuando se dignan hacerlo- al Sindicato, pero por pura cortesía.

Lo que es petición presidencial de activa participación, para Educación, es un formalismo no lejano al de un convidado de piedra y suelen demandar nuestra presencia sólo para que convalidemos acciones que ya tienen en marcha y que de alguna manera lesionan los intereses profesionales de nuestros compañeros.

Al planteamiento sincero de nuestra opinión y discrepancia, la Secretaría de Educación lo imputa a una pretensión del Sindicato de dictar la política educativa y tomando por cierto lo que supone, afirman que la instrumentación de la política educativa es un acto de autoridad. Siendo tan peregrina la imputación no ha menester allegar argumentación alguna.

Queremos dejar bien claro que sí existen diferencias políticas con el C. titular de Educación, y que estas las hacemos consistir en las disímbolas y contradictorias interpretaciones en torno a la política educativa presidencial; en las incongruencias que existen entre las declaraciones del titular y la realidad educativa nacional; en la falta de seriedad por parte de la Secretaría para cumplir los convenios que se suscriben y las verbales promesas que se hacen; en la engañosa información que al Presidente se le da tanto sobre la realidad educativa del país, como de las relaciones laborales que con nuestra organización se guardan; en la pirrotécnia verbal con que se pretenden encubrir yerros y deficiencias de una burocracia que no acierta con el camino adecuado para superar problemas que cada día se complican más.

Apenas la comisión SEP-SNTE sobre el bachillerato pedagógico había convenido en cinco elementales puntos sobre su implementación, cuando Educación Pública da a conocer el día 26 las convocatorias relativas a las inscripciones para el primer año de Licenciatura Normal. ¡Mayor alarde de improvisación, de irresponsable precipitación, de falta de seriedad en materia educativa, sólo podría haber sido posible dada por la propia Secretaría de Educación Pública!

A lo anterior agregamos las desafortunadas y contradictorias declaraciones del titular de Educación hechas el 25 del presente mes, en las que en forma insinuante imputa a los maestros resistencia a todo cambio, informa sobre 22 mil maestros desempleados y reducción a un año de la educación preescolar y el interés de no reducir la producción de maestros.

Por acuerdo de la Secretaría de Educación Pública, fue suprimido el doctorado en la Normal Superior, argumentando que no existía grado previo de maestría. Sobre este particular la propia Secretaría gestionó el reconocimiento del grado de doctorado en la Normal Superior, a tal punto que con base en estas gestiones la Dirección General de Profesiones otorgó las consabidas cédulas profesionales en respuesta a las negociaciones llevadas a cabo por la propia Secretaría. Quienes obtuvieron este grado y el respectivo título, amén del registro en profesiones se encuentran ahora frente a una decisión arbitraria que los priva del legal reconocimiento.

Con fecha 27 de junio del presente año el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entregó al C. Secretario de Educación Pública un documento en el que se contiene de una manera muy clara y precisa, las opiniones de la organización sindical, con respecto a la instrumentación del bachillerato.

Copia de dicho documento se entregó al C. Presidente de la República en la reunión de los Pinos, del día 11 de julio del mismo año.

No obstante el tiempo transcurrido el C. Secretario no ha dado respuesta a los planteamientos ahí contenidos y más aún, ha negádose a toda comunicación con el C. Secretario General de nuestro sindicato, operando ya desde hace quince días una virtual incomunicación entre ambas instituciones.

Una, dentro de las múltiples razones que nos mantuvieron ausentes en Culiacán, Sinaloa, el pasado día 26 del presente fue la

evidente improvisación y atropello con que la Secretaría de Educación Pública viene implementando la descentralización educativa, pues a la instalación de los Consejos Consultivos le suceden la integración de los Consejos Coordinadores e inmediatamente la firma de los convenios con los ciudadanos gobernadores. Cuando el decreto presidencial ha dejado claramente establecido que los Consejos Consultivos allegarán elementos de suficiente información sobre medidas y disposiciones a tomar, fundados en serios estudios de las circunstancias educativas estatales, la verdad es que en la hora actual Consejo alguno de los instalados de carácter consultivo ha tenido ni tiempo ni elementos materiales ni humanos para entregar una información que sea fundamento a la implementación práctica de la descentralización por parte de los Consejos Coordinadores de carácter estatal.

Nuestra presencia sólo implica estar convalidando toda la artificiosa, improvisada y precipitada implementación que Educación se ha propuesto.

En circunstancias previas al informe presidencial en que por tradición se supone que los secretarios de Estado han de guardar la debida discreción en relación al desempeño anual de su cometido, para dar paso a la información que el Ciudadano Presidente ha de referir en el renglón de su cargo, el Ciudadano Secretario hace desafortunadas declaraciones que nada contribuyen a la colaboración y cordiales relaciones con nuestra organización sindical.

No es el actual clima económico, político y social de la República, el más propicio para dirimir cuestiones de principio con respecto a las relaciones que han de privar entre una Secretaría de Estado y sus trabajadores. No obstante, el parecer del C. Secretario de Educación, es distinto; luego entonces corre a su cargo el deterioro de estas relaciones, que seguramente los enemigos del sistema no habrán de pasar desapercibidas.

Por ese camino no es de extrañar que el C. Secretario aliente de inmediato la disidencia interna y externa a que la naturaleza democrática de nuestra organización se presta y el día de mañana empiecen los cuestionamientos críticos a los que su talento de maniobra nos tiene acostumbrados.

El servicio educativo es sin duda el de más amplia cobertura que los gobiernos de la revolución han prestado al pueblo y de ello es elocuente prueba la magnitud que en el presupuesto federal se

contiene. El SNTTE representa una parte organizada de los trabajadores que prestan ese servicio. Ello no implica un privilegio, sino un hecho social cuya subestimación nos afecta a todos.

Perdida la confianza en el puente que representa la comunicación, ésta ha de reestablecerse por sobre cualquier consideración, pues los problemas que a la educación aquejan demanda soluciones impostergables.

El Sindicato considera que su esfera de acción es bien precisa cuando actúa solamente en el ámbito de representar a sus miembros en todas las circunstancias que afecten su condición profesional y de manera alguna pretende inmiscuirse en actos que son competencia de la autoridad con respecto de la administración de la educación nacional, pero es claro que si tales disposiciones interfieren las condiciones de trabajo de sus representados, es obvio que la gestión de la organización se pone en marcha, pues de otra manera se expone a la representación a ser rebasada por quienes le han entregado su confianza a fin de hacer valer sus derechos de trabajadores.

El estado actual de nuestras relaciones con la Secretaría de Educación Pública; las repercusiones de las improvisadas decisiones que en torno a la descentralización se han tomado; lo relacionado con el bachillerato pedagógico y las preocupaciones en torno a las cuestiones salariales, serán temas de los que indudablemente se ocupará el próximo Consejo Nacional estatutario que se llevará acabo el próximo mes de septiembre y a cuyas resoluciones ajustaremos nuestra conducta de representantes y mandatarios de todos los maestros integrados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, habida cuenta de que por sobre los intereses de nuestro gremio, están los intereses de la Nación.

Fraternalmente: "Por la educación al servicio del Pueblo"

Por el Comité Ejecutivo Nacional, secciones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58.

3.6 Análisis de las estrategias argumentativas del desplegado con fecha 29 de julio de 1984.

3.6.1 La intolerancia sindical acusa a la intolerancia oficial de intolerante.

Gilberto Giménez señala que la característica formal más evidente del discurso político es "el predominio casi hasta la hipertrofia de la *función argumentativa*"... "que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinadas a esquematizar y a 'teatralizar' de un modo determinado el ser y el deber ser políticos ante un 'público' determinado y en vista de una intervención sobre éste público".³⁶

El discurso no pretende convencer al adversario, "sino a reconocer, distinguir y confirmar a los partidarios, y atraer a los indecisos".³⁷

El párrafo citado de Giménez es el prólogo perfecto para comprender las estrategias discursivas del desplegado del 29 de julio de 1984, donde se puede observar el grado de tirantez al que habían llegado las relaciones entre el equipo de Reyes Heróles y la dirigencia del SNTE.

El desplegado se convierte en un documento polémico hasta la "hipertrofia", si bien sólo podemos destacar dos objetos discursivos que funcionan como ejes del universo argumentativo: a) oposición sindical a la implementación de la política educativa (descentralización y bachillerato general, principalmente), y; b) la fundamentación de la competencia sindical en la definición de la política educativa.

Estos dos ejes articulan la presentación de una argumentación, fuertemente cargada de adjetivos, más que de análisis técnicos de la propuesta del opositor para presentar la propia con un mínimo de rigurosidad.

El desplegado pretende descalificar al oponente adjetivando, y en este sentido es el principal documento que demuestra la confrontación entre dos visiones del sistema educativo.

En el desplegado efectivamente se "teatraliza", pues los argumentos van creando una escena donde uno de los actores es el victimario y otro la víctima. El primero personifica el rol del autoritarismo y de la exclusión, quien embebido en su poder traiciona a sus aliados, y el segundo fiel a principios y compromisos que está dispuesto a defenderlos con todas sus energías y que intenta inicialmente desenmascarar la farsa en la que se pretende involucrarlos.

³⁶ Giménez, Gilberto. Poder, estado y discurso. México, UNAM, 1981, p. 149.

³⁷ *Ibid.*

La atmósfera es efectivamente de una violencia extraña en el estilo discursivo sindical frente al poder público, y podemos asegurar que hasta ahora no se ha vuelto a presentar con la misma magnitud.

Por otra parte, el discurso no pretende contra-argumentar públicamente para demostrar las carencias del proyecto de la SEP, en este sentido el desplegado de marzo fue el único intento aparecido en la prensa.

En ese momento se pretendía demostrar la conducta intolerante del secretario de educación. Así el desplegado parece dirigirse efectivamente a los partidarios, a todos aquellos que abrevan en el discurso político oficial y en las prácticas políticas dominantes, donde la alianza entre burocracia política y las organizaciones sindicales son uno de los fundamentos del sistema político nacional.

De esta manera frente a ellos se estigmatiza a Reyes Heróles, se le señala como un hereje que pretende subvertir dichas prácticas políticas instigando a los enemigos del sistema, y en consecuencia la acusación invita a cerrar filas para oponerse a un proyecto educativo que la dirigencia sindical tilda de "contradictorio" y "opuesto" a los intereses populares.

El desplegado abre con una introducción que presenta los supuestos argumentos que la SEP ha difundido en los medios de comunicación para presentar al SNTE como obstáculo en la implementación educativa.

Al respecto la dirigencia sindical no niega una oposición a la política educativa, pero la subraya en relación a la instrumentalización de los proyectos y no a los objetivos que se trazaron para el sexenio.

La presentación de los argumentos es la entrada para negarlos de inmediato intentando demostrar una posición diferente, caracterizada por la supuesta responsabilidad institucional del sindicato en discutir los problemas educativos sin validar esferas que son las propias de la autoridad educativa.

Es interesante observar que la negación de la supuesta argumentación de la SEP, se realiza a partir de supuestos de un orden muy impreciso en términos de análisis político, pero muy efectivo en la descalificación, en la acusación pública que requiere el epíteto fácil y degradante para el adversario, pero que carece de claridad en cuanto a la demostración lógica de los actos y conductas de los agentes políticos. De esta forma a los supuestos argumentos de la SEP les encuentran un origen en la "perversidad". Desde la perspectiva sindical solo un ser perverso puede sustentar que el sindicato posee intereses distintos al beneficio de la nación, evidentes en una tradición que pretende la elevación académica de los maestros.

Al negar las imputaciones atribuidas a la SEP, la dirigencia sindical es categórica, se opone no a los proyectos educativos, sino a la arbitrariedad y autoritarismo de la Secretaría de Educación Pública, que por otra parte encuentran su origen y fundamento en el "capricho, la ignorancia, la prepotencia, frustración" e improvisación de "burócratas vengativos".

No contamos con suficiente información para afirmar la existencia de una campaña originada en la SEP que buscara como objetivo dañar la imagen pública del sindicato, no obstante la revisión de las notas periodísticas y los artículos de opinión del periodo,³⁸ nos indicaron que la imagen ya estaba dañada frente a diversos sectores de la sociedad civil mexicana, tanto como la imagen de las organizaciones sindicales en general.

La estructura vertical y autoritaria del sindicato era cuestionada al interior del SNTE por grupos de maestros organizados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que con movilizaciones de base denunciaban ante la sociedad mexicana los vicios e intolerancias en el magisterio, que por otra parte encontraban eco en declaraciones y acciones de la izquierda partidaria. Asimismo un amplio espectro de periodistas identificados con distintas tendencias políticas no oficiales, apuntaban desde el anuncio del comienzo de la revolución educativa, que el SNTE sería un obstáculo fundamental en el logro de los objetivos. En este sentido, los agentes interesados en el desarrollo de las políticas para educación básica no dejaban pasar desapercibidas las oposiciones de la burocracia sindical.

La dirigencia sindical no pretende comprobar la responsabilidad de la SEP en la campaña antisindical, solo la enuncia como una estrategia de apertura para demostrar que hay un conflicto y que el Sindicato es la víctima de una actitud autoritaria e intolerante.

Hay que señalar que en esta parte el discurso adquiere un nivel virulento, donde la acusación raya en el insulto y no en el análisis lógico y la proposición.

El estilo discursivo que pretende degradar es posible por la existencia de una práctica política intolerante frente al adversario. Representa un grado muy limitado de educación política, entendida como el respeto a la posición divergente. El alto grado de verticalidad y concentración de poder al interior del SNTE, como práctica política resultado de una tradición autoritaria, propiciaba un estilo de vida sindical donde la oposición era perseguida, calumniada, excluida y en muchos casos eliminada físicamente.

La carencia de una participación propositiva y vigilante del magisterio de base en la vida sindical, encuadrada a nivel general en la existencia de una vida

* C.F. La información hemerográfica del periodo en ANUIES, La revolución educativa, Vols. I-II y III.

política nacional donde la sociedad civil no hace contrapeso al poder estatal y de sus organizaciones corporativas, generó la presencia de cuadros sindicales que recurrían a la violencia verbal y física cuando sus espacios de poder eran amenazados, de esta manera la competencia técnica de sus propuestas, como alternativas a discursos opositores, fue muy baja, con un marcado carácter doctrinario.

El autoritarismo se expresó también en una disciplina que raya en la incondicionalidad frente a las figuras de orden superior. De esta manera se puede observar un juego curioso en el desplegado, visible al descalificarse el discurso y la figura de Reyes Heróles cuando se le atribuye una "jerigonza de interpretaciones" en política educativa, a las que el sindicato se opone cuando son atribuidas al "Presidente de la República" y a su bandera ideológica.

Ya anteriormente habíamos señalado la estrategia de reducción de la figura del secretario al comparársele con Miguel de la Madrid. Nuevamente se recurre a la misma operación, insultando a uno y exaltando a otro, pues en este y en muchos casos no se menciona el nombre del presidente, sino que se le designa con referencia a la investidura como si no importase quien la porta, matizándola, por tanto, con una atmósfera de solemnidad, que pretende desalojar de ella todo indicio de historicidad, en tanto esta implica el yerro y el acierto, para presentarla como la institución por excelencia, encarnación de la nación y del interés público de la sociedad mexicana.

Después de una sección que tiene por objeto discursivo la aclaración sindical de los motivos reales de su oposición a la implementación de las políticas, los argumentos se trasladan a un segundo objeto discursivo, *el de señalar la competencia sindical en la definición de la política educativa*.

Se manejan dos elementos, primero: desde la perspectiva sindical hay obligadas relaciones entre el SNTE y la SEP, que ésta minimiza; y segundo: el Presidente ha demandado una participación del magisterio y que la SEP reduce cuando solo escucha por cortesía.

La presentación de estos dos elementos es el escenario solo para una queja constante, la de que el SNTE ha sido marginado, cuando por voluntad presidencial y por práctica institucional no debería ser así. La queja no demuestra que son falsas las afirmaciones de que invade esferas de decisión que no son suyas. Al no demostrar la burocracia sindical se limita simplemente a señalar que "siendo tan peregrina la imputación no ha menester allegar argumentación alguna".

Nuevamente se abre un compás para estigmatizar a Jesús Reyes Heróles, acusándolo de incongruente, irresponsable por no acatar acuerdos bilaterales y de engañar a Miguel de la Madrid en lo referente a las relaciones bilaterales

que la SEP guarda con el SNTE. Al estilo discursivo de Reyes Heróles le llaman "pirotecnia verbal".

Es evidente que el desplegado se contenta más con el insulto que con una demostración objetiva de hechos y se insiste en señalar que el secretario de educación deforma la información que entrega a la presidencia, siendo inconsecuente en el seguimiento de las directrices presidenciales.

Es prudente señalar que la dirigencia sindical pretende ignorar que el presidente tiene un grado de cercanía mayor con un secretario de estado que con un dirigente sindical, pues el primero es ministro responsable por indicación expresa presidencial, más aún cuando existe una tradición política de verticalismo y concentración de poder. Los márgenes de maniobra y autonomía del Secretario de Educación, no implicaban el desconocimiento presidencial de los procesos de implementación de la política educativa.

Ahora bien, los argumentos indicados anteriormente son un preámbulo para la ejemplificación de los reproches sindicales. Los ejemplos tienen el carácter de ser las pruebas contundentes que avalan las declaraciones iniciales, comenzando por la polémica en torno a las convocatorias para ingreso a la educación normal preescolar y primaria.

Como señalamos anteriormente, el 22 de marzo se hace público el Acuerdo presidencial para avalar el grado académico de la educación normal. Ante el acuerdo, la dirigencia sindical expone públicamente su posición el 26 de marzo, encontrando una respuesta favorable a su postura con la instalación el 12 de abril, de una comisión mixta SEP-SNTE encargada de analizar y proponer mecanismos para concretar el acuerdo presidencial.

La comisión se integró con miembros del magisterio así como por expertos de la educación media superior del sistema universitario y tecnológico.

Tres meses después, el 13 de julio, la comisión emitió sus recomendaciones para la profesionalización de la Educación Normal.³⁹

Al respecto la dirigencia sindical hace una observación con carácter de acusación: diez días después de haberse convenido sobre cinco "elementales puntos" para concretar la implementación del Acuerdo del 22 de marzo, la SEP da a conocer las convocatorias ignorando las consideraciones de la comisión. El 27 de julio la SEP da a conocer un boletín de prensa donde emite lo que a su juicio debería proceder para concretar las disposiciones presidenciales.

³⁹ Uno más uno (México, D.F.), 13 de junio de 1984, p.22.

Comparemos los dos documentos:

En las recomendaciones de la comisión mixta SEP-SNTE se destacaba en primer lugar, la necesidad de un bachillerato pedagógico y no de un bachillerato general, como antecedente de los estudios profesionales de docencia.

En segundo lugar, se señalaba la necesidad de integrar en el plan de estudios del bachillerato pedagógico además de un tronco común a todos los bachilleratos, un área de carácter propedéutico psicopedagógico que relacionara a los bachilleres con el ciclo de la educación normal en su nivel de licenciatura. Por otra parte el área propedéutica tendría líneas de formación que incluyeran el conocimiento de la función social de la educación y el magisterio, así como aspectos científicos y filosóficos de la pedagogía.

Otra recomendación consistía en la impartición del bachillerato pedagógico en las normales que se encontraran en aptitud de hacerlo o en centros educativos que la SEP considerara adecuados. Finalmente se sugería que la SEP tomara medidas conducentes para garantizar el acceso de jóvenes de escasos recursos a los estudios normalistas.

Como se puede observar las recomendaciones de la comisión representaban un triunfo de la posición sindical en tanto se negaba la pertinencia del bachillerato general, enunciado en el acuerdo presidencial del 22 de marzo. Sin embargo faltaba que la SEP asumiera las recomendaciones.

El 25 de julio la SEP difunde en la prensa un boletín firmado por Arquímides Caballero Subsecretario de Educación Media, y Jorge Flores Valdés Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, donde se indicaban 3 recomendaciones para instrumentar el Acuerdo presidencial de elevar el grado académico de la escuela normal.⁴⁰ Se mencionaba en el desplegado, en primer lugar, que se les recomendaba procurar, a las instituciones de educación media superior reconocidas en sus estudios por la SEP, establecer en sus planes de estudio el área propedéutica psicopedagógica que relacionara el bachillerato con la licenciatura en educación normal. En segundo lugar, se recomendaba la creación de "programas maestros flexibles" para las materias del área propedéutica; y finalmente, a otras instituciones de bachillerato se les recomendaba "la aplicación de los 'programas maestros flexibles' del área propedéutica psicopedagógica a fin de propiciar la unificación académica de las modalidades del ciclo de bachillerato".

Los dos paquetes de recomendaciones son completamente diferentes y ambos parten de supuestos distintos en torno a quienes deben realizar los cambios. Por una parte la comisión SEP-SNTE recomienda a la SEP tomar medidas, ya que ésta tiene carácter de instancia del poder ejecutivo con

⁴⁰ Excelsior, 25/07/84, ANUIES, Información Hemerográfica, año VIII, # 139, nota 7569.

capacidad legal y coercitiva para asegurar cambios en todos los niveles de la educación básica. Sin embargo la SEP las asume solo como sugerencias ignorando su carácter político que sugiere modificar el proyecto gubernamental, en tanto debería suponerse que la comisión conformada con las dos partes en conflicto podía producir acuerdos que tendrían que validarse por ambas partes, pues en realidad se trataba de una negociación.

La SEP ignora las recomendaciones, aduciendo que desde 1982 existían acuerdos que establecían planes de estudio de bachillerato con materias propedéuticas, y que los estudiantes interesados en la licenciatura en la normal tenían que haber acreditado los estudios de bachillerato apegado a los acuerdos. Es decir, se consideraba que el bachillerato contaba con materias propedéuticas, lo que no impedía que asimismo la SEP hiciera recomendaciones sobre cambios en el bachillerato. La Secretaría no hacía de carácter obligatorio la aplicación de sus recomendaciones, en tanto que el documento no enunciaba ni tenía la fuerza y el imperio de una decisión gubernamental. El poder hacer obligatoria una medida y solo presentarla como sugerencia, hacía evidente el objetivo de mantener el proyecto inicial sin ningún tipo de cambios.

En consecuencia, el aparente triunfo sindical visible en la constitución de la comisión mixta SEP-SNTE, se transforma en un fracaso con las recomendaciones de la SEP del 27 de julio.

3.6.2 Un doctorado sin maestría y licenciatura.

Otra queja se hace presente en el desplegado, relativa a la desaparición del doctorado en la Escuela Normal Superior. La actuación de la SEP sobre el particular tenía como objetivo darle coherencia al sistema educativo formador de maestros de acuerdo a la propia legislación vigente para educación.

Desde la promulgación de la Ley Federal de Educación en 1973, se creó una incongruencia en el nivel de educación normal, en tanto dicha legislación definía su carácter de educación superior. Citamos a continuación el artículo 18 de la Ley:

“El tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. En este tipo podrían introducirse opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. En el tipo queda comprendida la educación normal en todos sus grados y especialidades.”⁴¹

⁴¹ La profesionalización de la educación normal en México. Documentos 1944-1984. Cuadernos SEP, México, 1984, p. 23.

Este artículo representaba un problema para los grados que otorgaba la Normal Superior, en tanto la ley prescribía que la especialización en enseñanza media tenía que considerarse como una licenciatura más. Para el acceso a las normales en cualquiera de sus modalidades -primaria, preescolar y secundaria- se haría necesario un bachillerato. La normal para educadores de primaria y preescolar se igualaba con la Normal Superior y dejaban de ser el antecedente obligado para incorporarse a la formación de maestros de secundaria. La ley pretendía resolver una incongruencia, la Normal Superior antes de la reforma recibía normalistas con una formación reconocida como de bachilleres y otorgaba especialidades como grado académico. Este grado académico les permitía a los egresados moverse fundamentalmente en el sistema de educación básica y normales pero no era considerado como una licenciatura. De ahí que las maestrías y el doctorado otorgado por la misma Normal Superior careciera de valor académico ante otras instituciones.

Para ser reconocida la Normal Superior como institución de educación superior tenía que abandonar el esquema de especialidades y otorgar el grado de licenciatura.⁴²

La supresión del doctorado preparaba en parte el terreno para elevar el grado académico de las normales. Los maestros que habían adquirido su doctorado en la Normal Superior, no quedaban desprotegidos en tanto su grado mantenía el valor aceptado por la misma normatividad de las normales. En realidad sólo en ese espacio tuvo reconocimiento.

3.6.3 La crisis económica, límite para la descentralización.

En el desplegado la dirigencia sindical cita otro ejemplo de lo que ha su juicio evidencia una política educativa errática. Critica los mecanismos de implantación de la descentralización educativa, en tanto no se ajustan a las etapas enunciadas en el documento normativo.

Señalamos con anterioridad que si bien el proyecto descentralizador era anunciado como una necesidad básica para eficientizar el aparato administrativo, no se contaban con los estudios pertinentes para concretar el proyecto. De esta manera se crearon los Comités Consultivos que estudiarían las variables que intervendrían en el proceso descentralizador, con el objeto de presentar soluciones a los aspectos que se implicaban en el proyecto. El decreto de agosto

⁴² "Al marcar los objetivos de la Escuela [Normal Superior] se tuvo muy en cuenta la Ley Federal de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. ¿Cuál fue entonces la estructura definitiva y los grandes rasgos de la Escuela? La Escuela tiene que impartir licenciaturas y, con posterioridad a las licenciaturas, especializaciones, maestrías y doctorados". Exposición de la Dra. Eulalia Benavides viuda de Dávila asesora de Jesús Reyes Heróles. Memoria del Simposio sobre la Historia de la Escuela Normal Superior de México (México, 1991), ENSM, 1991, p. 129

del 83 tiene continuidad jurídica con el decreto de marzo del 84 donde se establece una propuesta de creación de Consejos Estatales de Educación y una Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública que en lo básico se encargarían de coordinar los servicios de la federación y de los estados, la coordinación de servicios paralelos y no la transferencia de los mismos y en su totalidad a los gobiernos estatales.

La crítica sindical dirigida a los Consejos Estatales quiere obviar la existencia de los comités consultivos desde agosto del 83, los que tenían como misión el estudio de las condiciones de implementación de la descentralización. La crítica por tanto, no obedece a un balance general del proceso, sino a la coyuntura del conflicto, pues una crítica consecuente debió tomar en consideración los ocho meses previos de análisis, en comités donde inclusive existía la representación sindical.

La dirigencia sindical abre distintos frentes de impugnación de la política educativa, y el peso de su oposición se hace sentir en las negociaciones sobre la descentralización, pero para explicar el porqué de una descentralización irrealizable en la coyuntura sexenal tendríamos que manejar una variable adicional: *el contexto de la crisis económica y el estancamiento en términos reales de la inversión educativa, situación que contribuyó a detener el proyecto descentralizador.*

El conflicto que analizamos tiene como escenario económico las secuelas de la crisis financiera de 1982, y los intentos gubernamentales de reorientar la economía priorizando áreas de desarrollo y descuidando áreas como la educativa, tradicionalmente consideradas como prioritarias.

La política de reorientación de la economía se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el que evaluaba las condiciones del país señalando la existencia de desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.⁴³

Según datos oficiales las deficiencias de la economía se reflejaban en niveles del 8 por ciento del desempleo, contracción de la producción agrícola y manufacturera, niveles de inflación del 100 % y constante aceleración de la misma, contracción del ingreso nacional, un alto déficit público y un desproporcionado peso relativo de la deuda y virtual suspensión de pagos con el exterior.⁴⁴

El gabinete económico planteó en el PND, y con el asesoramiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), una estrategia de reordenación de la economía

⁴³ SPP, "Los planes y programas del sexenio: resumen", Planeación democrática (México, D.F.), año 2, 1984, No. 21, p. 6.

⁴⁴ *Ibid.*

basada en un conjunto de políticas a corto plazo, con tres objetivos prioritarios: "reducción del déficit público, disminución del déficit externo y desaceleración de la tasa de inflación, y tres instrumentos de política para alcanzar esos objetivos: la política de gastos e ingresos públicos, la política cambiaria y la política salarial".⁴⁵

Para incidir en la reducción del gasto público el gobierno mexicano propicia el aumento de precios y tarifas de bienes producidos por las empresas estatales, aumenta impuestos indirectos y reduce el gasto de inversión y de consumo. En relación con la política cambiaria se propicia una maxidevaluación y minidevaluaciones; y en relación con la política salarial, se establecen topes salariales anuales.⁴⁶

"Con el FMI se pactaron metas precisas del siguiente tipo: bajar el déficit público como porcentaje del PIB de un 16.5 en 1982 a 8.5% en 1983, 5.5% en 1984, 3.5% en 1985".⁴⁷

La política de reducción del déficit público impactó directamente la inversión educativa.

Observemos junto con Prawda, cual ha sido la trayectoria de la inversión educativa en tiempos de crisis.⁴⁸

De 1970 a 1982 el presupuesto federal creció a un ritmo promedio anual del 14%, mientras el presupuesto educativo lo hizo en un 13%. El producto interno bruto creció a su vez a una tasa del 7.2% anual.

Pero de 1982 a 1986, el presupuesto federal decrece en un 2.3%, el educativo decrece en un 9.1% y el PIB decrece en un 1.5%. "El gasto federal decrece seis veces más rápidamente que el PIB y cuatro veces más que el gasto federal en general".⁴⁹

La inversión educativa había caído para 1986 en un 27% en relación al bienio 1981-1982, la cual representó el momento más alto de inversión desde 1970. Con la crisis económica se redujeron las posibilidades de mayor asignación de recursos.

Hay que precisar que la reducción en presupuestos además de sujetarse a condiciones de precariedad económica, obedeció a una redefinición de priori-

⁴⁵ *Economía Mexicana*, no 5, 1983, p. 15, cit. por Aziz Nassif, Alberto. *El estado mexicano y la CTM*. Ediciones de la Casa Chata, México, 1989, p. 288.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Prawda, Juan. *Logros, Inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*. Grijalbo, México, 1989, pp. 177-206.

⁴⁹ *Ibid.* p. 183

dades, donde el sistema educativo es desplazado de su posición privilegiada para compartir un rango de importancia similar al de otros servicios públicos. Para Prawda uno de los argumentos que está presente en la mente de los responsables de las finanzas públicas es que "no han sido evidentes 'los milagros' que supuestamente iba a traer consigo la educación masiva",⁵⁰ en consecuencia la educación pública ha dejado de ser considerada como una panacea para el país.

La reducción del gasto federal se ha acompañado de un hecho paradójico, la reducción de la inversión estatal en educación que ha propiciado la mayor dependencia de la inversión federal. En tiempos de descentralización la dependencia del centro se fortalece.

Según Prawda desde 1971 hasta 1987 la participación federal en educación pasó de un 66% a casi un 80%, mientras que en los estados la participación decreció de un 19 a un 12%.⁵¹

Estos datos son reveladores del que el proceso descentralizador no tenía un fundamento en la realidad económica del país. Los estados no pudieron hacerse cargo de los servicios educativos. Con esta limitación estructural el proyecto solo fue un objetivo que se siguió indicando en el discurso político pero que nunca se hizo realidad en el sexenio de Miguel de la Madrid.

3.6.4 Las fisuras del SNTE

Otro elemento que introduce el CEN consiste en acusar al Secretario de no guardar las formas políticas ante el inminente informe presidencial. La acusación nos muestra la valoración sindical hacia prácticas tradicionales en el campo de la burocracia política, en tanto no aceptan como válidas acciones que se salgan del ritual legitimado por el campo político.

Con esa posición la burocracia sindical demuestra que su participación en el juego político se ha caracterizado por un papel de subordinación ante agentes que tienen una posición privilegiada en el campo, lo que evidencia que no es precisamente hacedora de reglas. Sus agentes incorporan las reglas del juego y las defienden con ímpetu pues la garantía de su permanencia radica en su obediencia a las normas implícitas en el campo político.

En el caso de Reyes Heróles, su actitud menos sujeta a la regla podría explicarse por un elemento señalado con anterioridad: tiene una posición ya consolidada en el campo político, no puede aspirar a ir más lejos en la jerarquía

⁵⁰ *Ibid.*, p. 184

⁵¹ *Ibid.*, p. 187

gobernante. Su apuesta se dirige a participar en la reelaboración de las reglas del sistema y en su explicación mediante la teorización. De aquí se deriva que la imposibilidad de atentar contra la posición política de otros agentes interesados en la posición más alta del sistema, le permitió grados de autonomía para moverse con mayor iniciativa en su espacio de poder.

La burocracia sindical parece no entender este carácter singular de la individualidad del Secretario, y lanza contra él acusaciones difícilmente comprobables.

En este sentido la burocracia sindical señala que el deterioro de las relaciones entre SEP y SNTE es responsabilidad exclusiva de la burocracia política. Y agrega más, la actitud del Secretario fomenta la disidencia interna y externa y la alienta a desestabilizar a la organización sindical.

Hay que señalar que la burocracia política tenía como un interés minar el poder sindical sirviéndose del proyecto de descentralización educativa. Sin embargo, no por la vía de la confrontación interna que más que dividendos para la SEP generaba núcleos de conflictos que desgastaban el quehacer de la administración pública y la deslegitimaban frente a la sociedad en su conjunto.

La descentralización aspiraba a reducir el poder sindical por una vía institucional, es decir con los consensos más amplios de los sectores educativos incluido el sindical.

Por el contrario, los conflictos al interior del SNTE que surgieron a fines de los años 70, y que se concretaron en la conformación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, propiciaron momentos muy difíciles de negociación entre gobierno, grupos sindicales opositores y el sector oficial del SNTE.

La CNTE buscaba el desplazamiento de Vanguardia Revolucionaria e imprimirle al aparato sindical otro perfil de negociación, de aquí que su estilo de lucha implicara la movilización de importantes sectores sindicalizados que se manifestaron tanto en la vía pública como mediante la paralización del sistema educativo. El 9 de junio de 1980 fue uno de los momentos culminantes en el fortalecimiento del movimiento, pues se realizó un paro de labores a nivel nacional que no tenía ningún antecedente histórico.

La burocracia sindical no se encontraba en el colapso, pero sí al menos con fisuras en su capacidad de control sindical, de ahí que el proceso descentralizador lo viera como un instrumento que junto con el desarrollo de movimientos locales propiciaría efectivamente el colapso del sindicato y con ello el poder corporativo de la burocracia.

No contamos con datos precisos para señalar si la burocracia política actuó en ese periodo alentando la formación de sindicatos independientes como una estrategia para debilitar el poder sindical.

Lo cierto es que existían las condiciones adecuadas para que las escisiones comenzaran a aflorar en el plano del conflicto interno sindical. El siete de abril del 84 se publica un desplegado dirigido a Alberto Miranda Castro firmado por los secretarios delegacionales y los delegados al XIII Congreso Ordinario de la Sección 50 del estado de Nuevo León, rechazando lo que llamaron la imposición de un Comité Ejecutivo Seccional avalado por el CEN del SNTE. Los maestros señalaban en uno de los puntos del desplegado: "la apatía, los engaños, la falsedad y la falta de seriedad de los representantes del Comité Ejecutivo Nacional nos hace suponer que es grande el deseo por separar a esta sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Si esta es la realidad, la misma debe manifestarse a la mayor brevedad para hacer conciencia en la base, ya que seriamente lo está pensando, de formar un Sindicato Autónomo de los Trabajadores al Servicio del Estado".⁵²

Cinco días después, en la ceremonia de inauguración del congreso ordinario de la sección federal de maestros de Nuevo León, Miranda Castro rechazó lo que llamó la injerencia de funcionarios estatales en la designación de los dirigentes sindicales, en referencia a la demanda que se le había planteado por los maestros de la sección estatal.

Al final de cuentas las rencillas se limaron mediante la negociación, pero era evidente que la inquietud sindical que amenazaba con la escisión tenía su fermento en el desgaste de la vida sindical.

A las fisuras del bloque que conformaba la corriente dominante se agregaba la presión de la Coordinadora y el surgimiento de fuerzas regionales que actuaban sin identificarse plenamente con las corrientes en pugna. Los detonantes eran la reducción del poder adquisitivo del salario y el autoritarismo sindical.

De esta manera, unos días antes del anuncio oficial de aumento salarial del 15 de mayo, se movilizaron distintos grupos sindicales. El seis de mayo del 84 se tomaron las instalaciones del SNTE en Sinaloa; el mismo día en Toluca grupos de maestros se manifestaron frente al Palacio de Gobierno; en Zacatecas 500 maestros tomaron la calle; en Cd. Mante Tamaulipas hubo mítines en el Zócalo ciudadano; el 24 de mayo en Cd. Juárez se realizó un paro de labores en demanda de aumento salarial organizado por la Coordinadora de Fuerzas Democráticas

⁵² Excelsior 07/04/84, ANUIES, Información Hemerográfica, Año VIII, # 70, nota 3628, en relación a las siguientes fechas de este apartado remitimos al lector a la cronología que se anexa al final de la tesis.

del Magisterio, movimiento que fue reprimido por las fuerzas policiacas por órdenes del municipio panista.

Pero quizá una de las acciones que más causó preocupación en la burocracia sindical fue el anuncio, en octubre del 84, de los maestros de la sección 51 estatal de Puebla quienes querían conformar un sindicato independiente al no verificarse el congreso seccional por maniobras del enviado del CEN del SNTE.

En enero del año siguiente la Junta de Conciliación y Arbitraje local rechazó la solicitud y las partes en conflicto negociaron una salida política.

Como se puede observar las intenciones de atribuir a Reyes Heróles la autoría de la descomposición sindical eran demasiado aventuradas, en tanto la rigidez de las prácticas sindicales facilitaban los procesos de división. No queremos ignorar la posibilidad de que la burocracia política se sirviese de las pugnas para impulsar su proyecto y aún de fomentar precisamente la división.

Después de acusar al titular de educación de fomentar la disidencia sindical, se abre un compás para señalar que la comunicación entre los dos agentes debe reestablecerse. Para ello se argumenta que el Sindicato tiene una competencia en los asuntos educativos en tanto protege los intereses de los profesionales de la educación.

Finalmente el desplegado cierra con una amenaza pública. Se traslada el debate a una instancia supuestamente superior al mismo Comité Ejecutivo Nacional, el Consejo Nacional del SNTE, quien decidiría las medidas a tomar en caso de continuar la actitud arbitraria de la SEP. Con esta afirmación se pretende demostrar una conducción supuestamente democrática de los asuntos educativos pues mientras el Secretario de Educación se conduce de la mano de la arbitrariedad, la representación sindical se conduce en los marcos de la institucionalidad. El conflicto tuvo su desenlace y lo veremos a continuación.

3.6.5 Los saldos del conflicto

Al desplegado le sucedieron declaraciones de varias secciones sindicales que se adhirieron inmediatamente al discurso de la dirigencia sindical.

Más allá de un discurso exigente, no se vislumbraron en la práctica acciones inmediatas de presión sindical como la movilización de los agremiados. El conflicto estaba muy lejos de generar prácticas sindicales propias de las organizaciones independientes. Sin embargo las presiones se generaban en distintos espacios entre los grupos de la clase política y permitieron una modificación en las posturas de la SEP.

Es así que el 2 de septiembre en un escueto comunicado a la prensa, se anunciaba que Jesús Reyes Heróles mediante el acuerdo 113 establecía la estructura curricular del área psicopedagógica del bachillerato pedagógico. El acuerdo 113 ordenaba la vigencia del plan de estudios, pero se le adicionaba una estructura curricular de materias psicopedagógicas introductorias que se distribuirían en los semestres del tercero al sexto año.

Lo más interesante es que el acuerdo indicaba que las materias se deberían impartir en los centros de bachillerato pedagógico que se establecerían en las normales que determinaría la SEP, pero que cuando considerara necesario la Secretaría autorizaría a las escuelas preparatorias dependientes de ella, la incorporación de materias psicopedagógicas.⁵³

Es interesante observar que en el corto periodo que transcurre del 29 de julio al 2 de septiembre, y pese a las duras declaraciones sindicales no aparece en la prensa ninguna respuesta del Secretario de Educación; en su informe de labores ante diputados y senadores sólo informó de los tenues avances en relación con la descentralización y del empeño gubernamental de respetar los derechos individuales y colectivos del magisterio, pero nada sobre la problemática del bachillerato pedagógico, la elevación a nivel de licenciatura de la carrera normalista, la reestructuración de la normal superior y mucho menos sobre las agrias relaciones entre la SEP y el SNTE.

El Acuerdo 113 marcó una derrota en el proyecto de Reyes Heróles, visible ante la opinión pública, y se reflejó en el discurso de informe de labores que Alberto Miranda Castro pronunció en el XIX Consejo Nacional Ordinario del SNTE. Miranda afirmó: "No podemos inclinarnos ante ninguna corona de prepotencia y autoritarismo burocrático"... "sólo cuando la prepotencia, la obstinación o la negligencia burocráticas han roto el diálogo respetuoso que existe entre las autoridades y los trabajadores, utilizando los recursos que la legislación laboral nos otorga" se ha recurrido a la negociación.⁵⁴ Reunión en la cual estuvieron presentes Miguel de la Madrid Hurtado y Jesús Reyes Heróles, afirmando el primero en la clausura de los trabajos, que los maestros eran sus amigos y aliados y constituían la avanzada de la Revolución Mexicana.⁵⁵

Tan seguros estaban de su triunfo, que la burocracia no sólo afirmaba que el bachillerato había sido instrumentado gracias al SNTE, sino que señalaban categóricamente que "...el sindicato no aceptará que ingresen a las normales los egresados de cualquier bachillerato, sino exclusivamente del bachillerato pedagógico, para lo cual debe instituirse éste en todas las normales del país".⁵⁶

⁵³ El Nacional, 03/09/84, en Información Hemerográfica, año VIII, # 156, nota 8253.

⁵⁴ El Nacional 21/09/84, *Ibid.*, # 169, nota 8862.

⁵⁵ Excelsior 23/09/84, *Ibid.*, # 170, nota 8938.

⁵⁶ Uno más uno 01/10/84, *Ibid.*, # 175.

El 22 de octubre dieron comienzo las actividades académicas del Bachillerato Pedagógico # 1 en la Escuela Nacional de Maestros y se anunciaba que se contaban con diversos planteles en el país, 17 instalados en escuelas normales rurales y entidades federativas y 13 en Centros Regionales de Educación Normal, en 11 estados de la República y dos en el Distrito Federal.⁵⁷

⁵⁷ El Nacional 23/10/84, *Ibid.*, # 190, nota 10201

Conclusiones

El conflicto por la implantación de la política de descentralización educativa y la elevación al nivel de licenciatura de la carrera de maestro de primaria y preescolar, es una muestra de como la política educativa es objeto de negociación entre la burocracia política y la burocracia sindical.

A parte de estos dos agentes no existen en el campo de la educación básica otros sectores con capacidad de negociación, que puedan participar en la definición de los proyectos para el sector.

Cabe preguntarse si es conveniente la exclusión de las dirigencias sindicales en la definición de las políticas, si esta actividad depende en exclusiva del poder público, o si como argumenta la parte sindical en variadas ocasiones, el sólo hecho de representar a los trabajadores de la educación otorga la responsabilidad y el derecho de influir en las decisiones educativas.

Desde mi punto de vista el problema no es si se debe suprimir o respetar la participación de la burocracia sindical en estas negociaciones, más bien las dificultades para desarrollar políticas particulares, radica en el carácter de las discusiones y en la capacidad técnica de los participantes en las definiciones.

Como se pudo observar en el análisis del desplegado, las autoridades de la SEP tenían la iniciativa en la conformación de las reformas, mientras que la dirigencia sindical sólo reaccionaba ante las disposiciones en proceso de consolidación.

La oposición sindical carecía de una consistencia técnica para poder contrargumentar y proponer proyectos educativos alternativos. Su estilo de discurso, proyección de su concepción y acción sobre el campo educativo, era doctrinario, recuperando principios propios de un discurso identificado con la revolución mexicana, y con una concepción de maestro como agente integrado a la causa de la educación popular.

En el campo educativo en esta coyuntura no existían otros agentes con posibilidades de incidir en las definiciones de la política educativa. La oposición sindical con un origen en diversas corrientes de izquierda, manejaba posturas contestarias de rechazo total a las políticas estatales, por provenir de un "Estado burgués", y veía en las pugnas entre dirigencia sindical y autoridad educativa pugnas por mayores cuotas de poder. De esta manera muy difícilmente se pueden encontrar posiciones que hubieran podido articular un discurso propositivo y alternativo a las políticas oficiales.

También los grupos académicos eran muy escasos. Hay que recordar al respecto que el desarrollo de la investigación educativa en el país, es muy reciente, ubicándose en los principios de los años setenta, instituciones que con apoyo oficial iniciaron trabajos sobre tópicos de la educación básica.

La presencia de la burocracia sindical es un hecho que no puede soslayarse, mucho más cuando su participación no ha sido sólo la de convalidar los proyectos oficiales, sino sugerir cambios que fueron aceptados en muchas ocasiones por las autoridades educativas.

Para la burocracia política la negociación debe seguir siendo su estrategia más adecuada, mientras no pueda propiciar el debilitamiento de la fuerza sindical. De hecho, en la coyuntura estudiada, la actitud de la autoridad es reacia al diálogo, proclive a la imposición del bachillerato general fue detenida, de tal manera que se vieron en la necesidad de efectuar cambios al proyecto original.

Sin embargo, la disposición de recursos económicos y humanos le permite a la SEP, seguir creando equipos especializados de trabajo que produzcan estrategias de reforma más acabadas, y un discurso que se fundamente en la "objetividad" de la técnica, más que en la negociación política para el desarrollo de las políticas públicas.

Para la burocracia sindical, la posibilidad de continuar siendo interlocutor real y no subordinado de la burocracia política, consiste en crear una infraestructura con recursos humanos, con saberes especializados que le den productos distintos al discurso doctrinario del que son subsidiarios. Pero esta posibilidad será viable cuando se flexibilicen las prácticas sindicales, como condición para acercarse a grupos propositivos que por su dinámica de discusión, probablemente no acepten las conductas de intolerancia de la vida sindical.

Por otra parte, los elementos que a continuación indicaremos nos hacen considerar que la estructura del campo de producción de políticas educativas es sumamente débil, lo que permitió, y todavía permite, su subordinación al campo político, el cual va definiendo con sus prácticas los ritmos y alcances de las políticas educativas.

Tanto las autoridades educativas, como la dirigencia sindical imponen en la discusión y negociación de la política educativa, los estilos, las formas, los códigos, los ritmos, las actitudes, en suma, las prácticas del campo político pues ahí también comparten posiciones.

Resulta paradigmático observar como parte de la burocracia política, con un origen tecnocrático, pretende eliminar los "vicios" que han surgido de las prácticas clientelistas y corporativas mediante la realización de acciones unilaterales, no consultadas ni negociadas, es decir mediante acciones autoritarias, que han sido propias de esas mismas prácticas corporativas que se pretenden negar.

Si bien como señalamos anteriormente los probables agentes que hubieran podido participar carecían de la competencia para hacerlo, la voluntad política de las autoridades educativas se concretaba a realizar las reformas educativas, considerando a la burocracia sindical y a otros agentes como sectores que debían supeditarse completamente a las decisiones estatales.

De esta manera las medidas políticas que buscaban implantarse en el periodo pretendían hacer más eficiente el sistema administrativo, y la formación de docentes, pero con el criterio de que las medidas tenían que ser impulsadas básicamente por el Estado, independientemente de las posibilidades de participación de otros grupos.

La propuesta de cambios, y las formas de pretender implantarlos nos sugieren la existencia de un proyecto impulsado por agentes con una formación académica diferente a la formación normalista. Los proyectos que presentaban poseían un sustento técnico, fundado en el conocimiento de las dificultades del sistema de educación básica y de las posibles salidas, en función de una reordenación administrativa y de un trabajo de planeación a diferentes niveles del sistema. Este grupo encajaba en la directriz nacional del núcleo gobernante, de favorecer todas las actividades de planeación en la administración, y la creación de equipos de especialistas.

Las autoridades de la SEP promovieron la creación de estos equipos y los productos de sus trabajos alimentaron su discurso político. El discurso fue incorporando datos y cifras para dar cuenta de las dificultades del aparato educativo, y se convertía en un discurso que hacía de los análisis técnicos un criterio "objetivo" y en consecuencia irrefutable.

La burocracia sindical tuvo dificultades para presentar un discurso alternativo, en parte porque sus cuadros se formaban en un espacio político donde la confrontación entre los grupos no requería de un saber especializado, en la medida de que los tópicos de los debates se centraban en necesidades de orden económico para los agremiados, un horizonte muy focalizado entre los problemas de la educación pública.

Asimismo, en un lapso de tiempo considerable, la competencia entre corrientes era reducida dado el carácter represivo de las dirigencias sindicales hegemónicas, además de que al interior de éstas la competencia también era mínima por la relación vertical entre dirigentes y dirigidos en la corriente, donde la lealtad a los superiores y la aceptación del discurso oficial, sustituía las discusiones colectivas. En resumen, se carecía de una competencia que favoreciera saberes especializados.

Tanto el discurso especializado de la burocracia política como el discurso doctrinario de la burocracia sindical son representativos de los procesos de cambio al interior del campo educativo, donde coexisten dos tipos de agentes, uno que pretende una modernización del aparato pero que se sirve para sus fines de prácticas autoritarias propias de la clase política de un estado autoritario, y otro que con las mismas prácticas autoritarias sigue recuperando un discurso con componentes ideológicos del discurso de la revolución mexicana, que poco a poco es cuestionado por el núcleo gobernante.

Estos dos grupos, diferentes entre sí por sus proyectos, comparten prácticas pues forman parte y tienen su origen en la misma estructura de poder, de tal manera que sus diferencias no pueden solucionarse a partir del rompimiento total de sus relaciones. Frente a la tradicional negociación, la burocracia política decide excluir a la burocracia sindical y ésta pese a su carácter subordinado ejerce una presión que sin embargo, no busca romper el estado de fuerzas en el campo educativo.

El campo de producción de políticas educativas, es atravesado por las prácticas propias del campo político, de esta manera los proyectos modernizadores chocan con los proyectos educativos tradicionales aunque ambos poseen un denominador común: la verticalidad y la intolerancia.

Sin embargo, la posibilidad de superar la tensión entre ambos proyectos sólo es posible, si se van conformando diversos interlocutores con capacidad propositiva, tanto en el plano del análisis técnico-pedagógico como dentro de la estructura sindical.

Conviene destacar que el temor a la pérdida de cuotas de poder es uno de los elementos que explican la oposición sindical a la descentralización educativa. Pero no es el único. Una explicación más completa sobre las motivaciones sindicales tiene que considerar no solamente las motivaciones de orden político y económico, sino también el carácter ideológico relativa a la defensa de valores, de nociones sobre la profesión, la educación, las vías de progreso para el país a partir de la contribución educativa, que se entrelazan en forma asistemática en las conciencias de los docentes, y que las dirigencias sindicales como sujetos formados en el magisterio incorporan y articulan en el discurso político-sindical. Estos elementos forman parte de la identidad del magisterio.

Esta identidad se ha ido construyendo paulatinamente en la historia del país y se relaciona estrechamente con la convicción de que la instrucción es un instrumento para mejorar las condiciones de existencia de la población, y para avanzar en el desarrollo del país.

Junto a estas nociones el maestro adquiere una relevancia en tanto se constituye en sujeto que encarna el ideal del cambio, y a partir de la revolución mexicana como el trabajador intelectual que encarna el ideal de la justicia social.

En estas nociones, como ya se ha indicado, el maestro es considerado como aliado natural de las causas populares. De ahí que el discurso sindical exalte constantemente los logros de la educación pública y señale su compromiso de defender dichos logros. De esta manera las dirigencias sindicales, formados en mayor medida en las escuelas normales rurales y en el ejercicio de la profesión en sectores populares rurales y urbanos, recuperaron el ideal del maestro popular, interiorizándolo y ligando dicha imagen con los postulados de la revolución mexicana.

Por otra parte el sindicalismo tuvo su origen en una relación muy estrecha con el poder público. Es a iniciativa gubernamental que se logran atenuar las diferencias entre las diversas corrientes que habían creado sindicatos magisteriales. Pospuestas las diferencias se dio el espacio para la creación del sindicato nacional. Sindicato y gobiernos post-revolucionarios caminaron juntos en el desarrollo educativo de la nación. De ahí que la protección de la integridad nacional del SNTE implicara para la dirigencia sindical, el respeto a la educación pública, en tanto se respetaba la organización del magisterio instrumento para el progreso del país.

Esta identidad con un origen histórico muy preciso se ha ido alimentando constantemente, por una parte, por medio de la incorporación de estos valores y nociones en la práctica de los docentes, y en consecuencia con su recreación en nuevas prácticas que los maestros realizan cotidianamente en las escuelas y las comunidades.

Si bien con las nuevas condiciones políticas y económicas del país, estas prácticas no tienen probablemente la misma mística que la historia localiza en el pasado, lo cierto es que las nociones sobre un magisterio identificado con las causas populares, sigue siendo una perspectiva para la vida profesional del docente.

En este sentido, la identidad magisterial con los componentes señalados, es un discurso que trasciende coyunturas muy particulares, y que se materializa en la vida cotidiana y en prácticas políticas, en tanto le da un sentido en el pasado, en el presente y en el futuro a la actividad del magisterio.

En conclusión, hago referencia a los esquemas de percepción, pensamiento y acción que se van conformando en una concepción y práctica del normalismo y el magisterio, de un habitus de grupo, recuperando el habitus como noción que da cuenta de valores y prácticas que se han estructurado históricamente en un espacio social determinado, y que a su vez generan prácticas y valores estructurantes de un campo, en este caso el educativo. El habitus del normalismo como grupo social ha permitido la recuperación de experiencias, discursos, mitos, su interiorización y su cristalización en prácticas que permiten la conservación del campo educativo, su reproducción, pero también la generación de prácticas en ocasiones contestatarias.

En resumen, la oposición sindical a medidas gubernamentales, debe explicarse tomando en consideración, además del interés por cuotas de poder que aseguren la acumulación del capital económico para ésta, un interés en la defensa del cuerpo de interpretaciones que explican su origen y que le dan sentido histórico a su práctica social. La lucha por la conformación e implementación de las políticas educativas, es la lucha por mantener la vigencia del estado de fuerzas entre los agentes del campo educativo, donde el normalismo, como grupo social se ha construido cotidianamente y ha adquirido una proyección política hacia otras dimensiones de la realidad social.

Una reflexión final sobre el conflicto por la implementación de las políticas educativas, tiene que hacer alusión a los últimos cambios en el sistema de educación básica. Al comenzar esta investigación no se contaban con suficientes elementos para preveer el camino que seguiría la relación entre las dirigencias sindicales y las autoridades de educación pública, si bien la distancia entre la elaboración de esta tesis y el periodo estudiado, permitió observar el desenlace del conflicto por la descentralización, el bachillerato pedagógico y la licenciatura en la carrera de maestro de primaria y preescolar. Aprovechando los acontecimientos nuevos vale la pena realizar un balance general sobre los cambios operados en la relación burocracia sindical y burocracia política.

A la muerte de Reyes Heróles la relación entre la dirigencia del sindicato de maestros y las autoridades de la SEP tomó un cariz de mayor cordialidad. Se siguió señalando la importancia de la revolución educativa y de la descentralización, pero no se presentaron elementos que dieran cuenta de una profundización de las medidas emprendidas por Reyes Heróles.

Como hemos venido puntualizando en este trabajo, se conjugaron dos elementos para impedir la concreción de los objetivos trazados al principio del sexenio: por una parte la carencia de recursos económicos en el sector educativo y la oposición sindical.

Al iniciarse el sexenio de Salinas de Gortari, nuevamente se hizo mención de la necesidad de descentralizar la educación básica como uno de los propó-

sitos básicos para la ahora llamada "modernización educativa". Y si bien en la primera parte del actual periodo presidencial no se pudo concretar la medida, en la segunda mitad del sexenio se avanzó en ello.

Actualmente los gobiernos de los estados de la República se están haciendo cargo de los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, destinando recursos propios, encargándose de la planeación y dirección ejecutiva del servicio educativo y dejando al gobierno federal la responsabilidad de la normatividad nacional y la supervisión de la educación en cada uno de los estados.

La realización de este proyecto gubernamental ha sido posible por una parte, por nuevas condiciones económicas para el país, que sin ser de franco crecimiento económico han permitido una relativa estabilidad en las finanzas públicas. De esta manera el Gobierno Federal decidió emprender la descentralización considerando la posibilidad de apoyar aquellos estados con carencias de recursos, y donde la federación se había hecho cargo casi completamente del servicio educativo.

Por otra parte, la concreción del proyecto ha sido posible por el apoyo y la colaboración de la burocracia sindical del magisterio. Esta colaboración no viene de los mismos personajes que participaron en la oposición sindical al proyecto encabezado por Jesús Reyes Heróles, pues se dió un proceso de renovación de la dirigencia sindical. Proceso que no se realizó por la voluntad de ésta, sino en parte como consecuencia de la emergencia de una fuerte movilización sindical.

En efecto, en el año de 1989 se gestaron en el D.F., Oaxaca y Chiapas, protestas en las bases sindicales como resultado del deterioro del nivel de vida del magisterio, así como por la exigencia de la democratización del SNTE.

La movilización sindical logró un amplio consenso entre la población, lo que favoreció además de la alta moral de los participantes, una prolongada huelga magisterial que logró mejoras económicas y compromisos para la renovación de las dirigencias sindicales de las secciones en lucha.

Sin embargo, uno de sus mayores logros consistió en contribuir en la desarticulación de la corriente Vanguardia Revolucionaria y en la salida de Carlos Jonguitud Barrios el hombre fuerte del SNTE.

La salida de Jonguitud también se explica por la intervención del núcleo gobernante, en la medida de que los primeros años del sexenio se caracterizaron por la realización de medidas de fuerza contra dirigentes sindicales, con el objeto de reconstruir consensos en la sociedad mexicana deteriorados en las elecciones de 1988.

La renovación sindical auspiciada por el núcleo gobernante se explica en la medida de que las dirigencias sindicales son cada vez más vistas como apéndice de las políticas gubernamentales. La escasa capacidad de movilización de estas, visible en las elecciones del 88 donde varios candidatos, dirigentes obreros, perdieron las elecciones en sus distritos, y las políticas económicas gubernamentales de contención salarial, han permitido que la burocracia política de cuño tecnócrata se distancie de los viejos aliados de los gobiernos post-revolucionarios y los margine de las negociaciones relacionadas con la definición de las políticas económicas para el país.

La conjunción del interés gubernamental por renovar las dirigencias sindicales y la emergencia del movimiento magisterial obligaron a la salida de Jonguitud y a la desarticulación de la corriente Vanguardia Revolucionaria. El relevo sindical se dió a la tarea inmediata de reconstruir las relaciones de poder al interior del sindicato, asumiendo frente a los agremiados una posición flexible y tolerante, y asumiendo frente a la opinión pública y las autoridades educativas un discurso diferente, intentando hacerlo más propositivo.

De esta manera la nueva dirigencia sindical se acerca a diversos sectores de sindicalizados opositores e intenta incorporarlos a su proyecto sindical, y sobre todo se acerca a círculos intelectuales nacionales aliándose con ellos mediante la creación de una infraestructura para la investigación educativa. Los productos de este acercamiento enriquecieron el discurso sindical alejándolo de posiciones doctrinarias, y orientando las prácticas de la dirigencia sindical. En este contexto la burocracia sindical aceptó la descentralización educativa.

La concreción de la descentralización educativa no implica de por sí la desaparición de los conflictos por la definición e implementación de las políticas educativas. Estos continúan sólo que en otros niveles de negociación. Por otra parte esperar que no existiesen sería apostar a las prácticas autoritarias e intolerantes que aún persisten en el sistema educativo.

Un apuesta correcta sería hacia el fortalecimiento de diversos agentes en el campo educativo, que pudiesen convertirse en virtuales interlocutores en el plano académico y propositivo. En este sentido los conflictos continuarían, pero el discurso y el análisis incorporarían más ofertas, más propuestas sobre el qué hacer, y con ello más voluntades en la difícil tarea de transformar la educación de este país.

Anexos

Anexo 1

Acuerdo por el que se desconcentran los cursos intensivos para profesores foráneos que ha venido impartiendo la Escuela Normal Superior de México, ubicada en el Distrito Federal; se modifica y adiciona el acuerdo No. 76 del 23 de julio de 1982 y se establecen lineamientos para la operación de la Escuela Normal Superior Federal en Aguascalientes, Ags.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

ACUERDO por el que se desconcentran los cursos intensivos para profesores foráneos que ha venido impartiendo la Escuela Normal Superior de México, ubicada en el Distrito Federal; se modifica y adiciona el acuerdo No. 76 del 23 de julio de 1982 y se establecen lineamientos para la operación de la Escuela Normal Superior Federal en Aguascalientes, Ags.

CONSIDERANDO

Que el desarrollo económico y social y cultural del país conlleva la necesidad de ampliar la cobertura del nivel post-primario a fin de ofrecer oportunidades suficientes a las generaciones que habrán de demandarlo;

Que la formación de docentes para la educación media es un factor determinante para la consolidación y fortalecimiento de ese nivel educativo, en términos cuantitativos y cualitativos;

Que es necesario mejorar y adecuar el sistema de formación de docentes, a fin de satisfacer los requerimientos regionales y locales, dentro del marco de desconcentración en la prestación de los servicios educativos;

Que se hace indispensable elevar la calidad de los docentes para la educación media, a partir de alternativas profesionales, fundamentadas en el cono-

cimiento del medio escolar local y regional, para vincular congruentemente la formación académica con la práctica docente;

Que la Escuela Normal Superior de México, ubicada en el D.F., ha venido impartiendo cursos intensivos para profesores foráneos en forma centralizada y;

Que resulta conveniente desconcentrar hacia otras ciudades la impartición de dichos cursos intensivos, de tal manera que se eviten gastos de traslado de los docentes-alumnos desde puntos distantes a la capital de la república, así como gastos de hospedaje y alimentación cada vez más costosos, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

Acuerdo No. 101

ARTICULO 1° Se revoca la autorización para impartir cursos intensivos y para Profesores Foráneos a la Escuela Normal Superior de México y se autoriza la impartición de cursos intensivos de normal superior a nivel licenciatura destinados a profesores titulados egresados de establecimientos de educación normal preescolar y normal primaria en el Sistema Educativo Nacional, en las poblaciones de Santa Ana, municipio del mismo nombre, Sonora y en San Juan del Río municipio del mismo nombre, Querétaro.

ARTICULO 2° Estos cursos intensivos tendrán como objetivos:

I. Formar mediante la impartición de cursos intensivos, docentes a nivel licenciatura, de conformidad con el plan y programas de estudio que apruebe la Secretaría de Educación Pública.

II. Impulsar y fomentar la investigación que permita la innovación educativa, y

III. Promover la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones.

ARTICULO 3° Los cursos intensivos se impartirán aprovechando las instalaciones de la Secretaría de Educación Pública en las poblaciones de Santa Ana y San Juan del Río que reúnan las características apropiadas.

ARTICULO 4° El curso intensivo estará a cargo de un director que será asignado y removido por el Delegado General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Sonora y en el Estado de Querétaro, en su caso, respectivamente.

ARTICULO 5° La organización y funcionamiento de estos cursos se regirá por disposiciones de la Secretaría de Educación Pública, aplicables.

ARTICULO 6° A partir del ciclo escolar 1983, se realizarán los procesos de selección para nuevo ingreso y los aspirantes seleccionados recibirán su formación de acuerdo al plan de estudio por área, con el objeto de establecer la congruencia indispensable con la demanda de docente para la educación secundaria que se imparte en los planteles del sistema educativo.

Previos los estudios de los requerimientos docentes para la educación media, en el área de influencia correspondientes y en coordinación con el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en Sonora, señalará para el curso intensivo en San Juan del Río, la matrícula, especialidades y cursos de las mismas, que se ofrecerán en cada ciclo escolar.

ARTICULO 7° En el proceso de selección de los aspirantes a nuevo ingreso y a inscripción en los demás grados en el curso intensivo de Santa Ana, Sonora, deberán proceder del área de influencia integrada por los siguientes estados: Sonora, Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua y Sinaloa.

Igualmente en el proceso de selección los aspirantes a nuevo ingreso y a inscripción de los demás grados el curso intensivo de San Juan del Río, Querétaro, deberán proceder del área de influencia integrada por los siguientes estados: Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Morelos, Guanajuato y Michoacán.

ARTICULO 8° Se modifica el artículo 4° del Acuerdo no. 76 de fecha 23 de julio de 1982 por el que se creó la Escuela Normal Superior para cursos intensivos en Veracruz, Veracruz para quedar redactado de la siguiente forma:

"Artículo 4° La Escuela estará a cargo de un director que será designado y removido por el Delegado General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado de Veracruz".

ARTICULO 9° Se adiciona un artículo sexto al Acuerdo no. 76 de fecha 23 de julio de 1982, por el que se creó la Escuela Normal Superior para cursos intensivos en Veracruz, quedando en los siguientes términos:

"Artículo 6° A partir del ciclo escolar 1983 se realizarán los procesos de selección para nuevo ingreso y los alumnos seleccionados recibirán su formación en la modalidad por áreas, con el objeto de establecer la congruencia indispensable con la demanda de docentes para la educación secundaria que se imparte en los planteles del Sistema Educativo.

Previos los estudios de los requerimientos de docentes para la educación media, en el área de influencia y en coordinación con el Consejo Nacional

Consultivo de Educación Normal, la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en Veracruz, señalará la matrícula, las especialidades y cursos de las mismas que se ofrecerán en cada ciclo escolar.

En el proceso de selección de los aspirantes de nuevo ingreso y de inscripción en los demás grados de esta Escuela Normal Superior de México, deberán proceder del área de influencia integrada por los siguientes estados: Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Yucatán”.

ARTICULO 10° La Escuela Normal Superior de Aguascalientes, Aguascalientes estará a cargo de un director que será designado y removido por el Delegado General de la Secretaría de Educación Pública en esa entidad.

Previos los estudios de los requerimientos docentes para la educación media, en el área de influencia y en coordinación con el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en Aguascalientes, señalará la matrícula, las especialidades y los cursos de las mismas que se ofrecerán en cada ciclo escolar.

ARTICULO 11° En el proceso de selección los aspirantes de nuevo ingreso y a inscripción en los demás grados de la Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes, para el curso intensivo, deberán proceder del área de influencia integrada por los siguientes Estados: Aguascalientes, Colima, Coahuila, Durango, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- A partir de la vigencia del presente Acuerdo, la Escuela Normal Superior de México no ofrecerá Cursos Intensivos y para Profesores Foráneos: los docentes-alumnos que cursan alguna especialidad en este plantel, deberán inscribirse, según su Estado de procedencia, en el curso intensivo, cuya área de influencia contenga dicha entidad, sin menoscabo del reconocimiento de sus antecedentes de escolaridad y con las prerrogativas, apoyos y garantías de que venían disfrutando.

SEGUNDO.- Los casos no previstos en el presente Acuerdo se presentarán, por conducto del Director del curso, a consideración y dictamen de la Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en la Entidad, del lugar de su ubicación.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Acuerdo.

CUARTO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No reelección.

México, D.F., a 6 de abril de 1983.- El Secretario, **Jesús Reyes Heróles**.-
Rúbrica.

Diario Oficial de la Federación, 11 de Abril de 1983.

Anexo 2

Acuerdo por el que se establece la Comisión que se encargará de la elaboración del proyecto de reestructuración académica de la Escuela Normal Superior de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

ACUERDO por el que se establece la Comisión que se encargará de la elaboración del proyecto de reestructuración académica de la Escuela Normal Superior de México.

CONSIDERANDO:

Que la educación normal es responsabilidad del Estado Mexicano;

Que la adecuada formación de los docentes es condición necesaria para la presentación de los servicios de educación media y normal;

Que el maestro que atienda la formación de docentes debe poseer invariablemente sólida vocación, elevada preparación nacionalista y solidaridad social;

Que los planes y programas de estudio instrumentados que guían, norman y sustentan la formación del docente deben ser congruentes con los objetivos nacionales contenidos en el artículo 3º Constitucional;

Que los recursos que destina el Gobierno de la República para la formación de docentes, deben ser aprovechados adecuadamente, para el logro de los objetivos de las instituciones educativas;

Que la Escuela Normal Superior de México no ha cumplido en la última década con los objetivos que le dieron origen;

Que desde el año de 1976 le fue encomendada a la Escuela Normal Superior de México la elaboración y propuesta de su reforma académica y administrativa, sin que a la fecha se hayan obtenido resultados pues la institución continúa con los planes y programas de estudio resultado de la reforma realizada en 1959;

Que al no haber sido reformados los planes y programas de estudio; el egresado de la Escuela Normal Superior de México no reúne el mínimo académico que actualmente requiere la educación media y normal del país;

Que existe gran deterioro de la vida académica en la Institución que redundará en perjuicio de la calidad de los maestros egresados del plantel;

Que el desorden en la administración de los recursos que destine el gobierno de la República para el funcionamiento de la Escuela Normal Superior de México, impide que sean aprovechados en forma adecuada y racional para el logro de sus objetivos;

Que hay peticiones de asociaciones de padres de familia, de maestros respetables, sociedades de alumnos y en general, de la opinión pública, sobre la urgente necesidad de mejorar la calidad de la educación y que ésta sólo se logra elevando a niveles adecuados la formación de docentes;

Que el pluralismo ideológico es particularmente respetable, pero también constituye obligación del Estado, evitar que a pretexto de modos de pensar se erija el desorden en sistema y se vulneren los más elementales requerimientos académicos;

Que con el propósito de hacer congruente a la Escuela Normal Superior de México con los requerimientos de una sólida educación y recuperar su prestigio, forjado durante muchos años por el esfuerzo de ameritados educadores y de varias generaciones de alumnos, ha tenido a bien expedir el siguiente:

Acuerdo No. 106

ARTICULO 1° Se establece una Comisión que se encargará del estudio, análisis, elaboración y presentación del proyecto de reestructuración académica y administrativa de la Escuela Normal Superior de México.

ARTICULO 2° Esta comisión quedará integrada por las siguientes personas:

Coordinador - Profr. Benjamín Fuentes González.
Profr. Arquímedes Caballero Caballero.
Dr. Jorge Flores Valdéz.
Lic. Miguel Limón Rojas.
Dra. Ma. Eulalia Benavides.
Profr. Angel Hermida Ruiz.
Profr. Humberto Jerez Talavera.
Profr. Juan de Dios Rodríguez Cantón.

ARTICULO 3º La comisión deberá abocarse de inmediato a investigar y evaluar las condiciones académicas y administrativas en las que opera la Escuela Normal Superior de México, para proponer al suscrito secretario, en un plazo no mayor de dos meses, a partir de la fecha de la publicación del presente Acuerdo, las medidas administrativas y el modelo académico que deberán aplicarse a corto, mediano y largo plazo, a fin de establecer las condiciones que propicien el logro de los objetivos originales de la institución.

ARTICULO 4º Con base en el dictamen que presenta la comisión este titular emitirá los acuerdos que proceden.

TRANSITORIOS:

UNICO: Este Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Sufragio Efectivo. No reelección.

México, D.F., a 30 de junio de 1983.- El Secretario, **Jesús Reyes Heróles**.-
Rúbrica.

Acuerdo por el que se establece una comisión que estudie la reestructuración de la ENSM.

Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 1983.

Anexo 3

Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Miguel de la Madrid H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 22 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 29 de la Ley Federal de Educación y

CONSIDERANDO

Que la educación y la cultura han desempeñado un papel determinante en la lucha histórica de México por alcanzar una forma de organización civil y un sistema político y económico basados en la libertad y en la igualdad;

Que la descentralización de la vida nacional es una orientación del gobierno que forma parte de nuestro proyecto nacional.

Que la descentralización de la Educación Básica y Normal aparece establecida en el Plan Nacional de Desarrollo como línea fundamental de acción, para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad y como instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos; se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional;

Que según lo establece el propio plan, la transferencia a los Estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro: la identificación con los Estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentido de pertenencia y valoración de origen;

Que los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, las partes, a efecto de impulsar la ejecución de

acciones y programas nacionales de carácter prioritario se han comprometido a establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del Estado y con la intervención de este a los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación;

Que la descentralización educativa ha sido entendida como un proceso cuyo desarrollo requerirá de la puesta en práctica de un programa que contendrá las estrategias y las acciones que se darán en diversas fases para concluir con la transferencia a los Estados de la República de los servicios educativos referidos;

Que la elaboración de dicho programa requiere el más amplio estudio y el análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos, administrativos y laborales que la descentralización involucra;

Que desde esta fase el proceso resulta necesaria la participación de los gobiernos de los Estados a fin de conocer sus puntos de vista, experiencias y recomendaciones previamente a la decisión de transferir los servicios de educación básica y normal a sus ámbitos de competencia;

Que de igual manera, es indispensable la participación de los trabajadores de la educación en el proceso de descentralización, sobre todo cuando existe el compromiso de respetar los derechos individuales y colectivos.

Decreto:

Artículo 1º El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública propondrá a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, en cuyos contenidos se prevea:

I. El establecimiento de un Comité Consultivo para la descentralización educativa en cada entidad federativa, para el estudio de la transferencia a los gobiernos de los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que actualmente presta la federación.

II. En caso de convenirse, el comité se integraría de la siguiente manera:

a) Presidente.- El C. Gobernador del Estado.

b) Secretariado Técnico.- Que estaría a cargo del representante de la Secretaría de Educación Pública.

c) Vocales.- El representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un representante del Estado que sería el encargado de los servicios educativos en la entidad. Asimismo, se invitaría a participar como vocal a un representante seccional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, pudiendo acreditarse más vocales en caso de que existan varias secciones sindicales en la entidad.

Para el estudio particular de ciertas materias, se podría invitar, sin que formen parte del Comité representantes de otras instituciones, asociaciones o personas vinculadas a la educación básica y normal.

III. Los comités tendrían las siguientes funciones:

- a) Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal y de las entidades federativas de la República en el proceso de descentralización educativa.
- b) Recabar toda la información necesaria relacionada con los servicios educativos de nivel básico y normal que imparte la Federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles.
- c) Llevar a cabo los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrán de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implica la descentralización educativa en la entidad correspondiente.
- d) Formular al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa.

Artículo 2º Se modifica el Reglamento de la Secretaría de Educación Pública para reorganizar las delegaciones generales, de tal manera que, conservando sus funciones actuales y cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, se lleven a cabo los cambios internos, dentro de sus previsiones presupuestales que requiera el proceso de descentralización.

Artículo 3º Se modificará el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública para crear una coordinación general para la descentralización educativa que tendrá como función auxiliar al titular de la misma en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización y ejercer las atribuciones que tenía conferidos a la Dirección General de Delegaciones que desaparece. Se crea también la Dirección General de Apoyo Administrativo y la Dirección General de Enlace y Coordinación para apoyar las tareas de

dicha coordinación general. Estas modificaciones se harán dentro de las previsiones presupuestales de la Secretaría.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

ARTICULO SEGUNDO.- Seguirán en vigor las disposiciones administrativas que no se opongan a lo dispuesto en este decreto.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y tres.-**Miguel de la Madrid Hurtado.**- Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, **Carlos Salinas de Gortari.**-Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Jesús Reyes Heróles.**-Rúbrica.

Diario Oficial de la Federación 8 de agosto de 1983.

Anexo 4

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 22 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 29 de la Ley Federal de Educación y

CONSIDERANDO

Que la descentralización educativa aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 como estrategia fundamental y constituye un capítulo esencial de la Revolución Educativa en que este régimen se encuentra empeñado;

Que la descentralización de la educación básica y normal constituye un proceso que comprende programas y acciones que habrán de desarrollarse en diversas fases, habiéndose iniciado con el Decreto de este Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial del 8 de agosto de 1983;

Que conforme a dicho decreto se han instalado en varios estados de la República Comités Consultivos para la descentralización educativa, que han llevado a cabo estudios y análisis de los diversos factores jurídicos, pedagógicos y administrativos que implica la descentralización educativa;

Que están avanzadas las consultas con los representantes del magisterio nacional, para conocer sus puntos de vista respecto de las cuestiones fundamentales específicas que deberán tenerse en cuenta en el proceso de descentralización;

Que de esas consultas y de los requerimientos del Sistema Educativo Nacional ha resultado la necesidad de avanzar en ese proceso a fin de que cada vez, en mayor medida, los estados de la República vayan asumiendo las funciones de administración de los servicios de educación básica y normal que actualmente presta la federación;

Que para este fin conviene establecer mecanismos de coordinación entre los servicios federales de educación básica y normal y los respectivos sistemas estatales, en los casos que estos existan, lo cual resulta indispensable, además, para planear y satisfacer mejor los requerimientos educativos de cada entidad federativa;

Que la eficiencia y calidad de la enseñanza pueden mejorarse con una mayor participación de los gobiernos locales y de la comunidad de la educación básica y normal que imparte el Gobierno Federal;

Que en el imperativo de salvaguardar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la educación, se conserva un régimen laboral en términos de las disposiciones federales relativas y se mantienen sus derechos y prestaciones;

He tenido a bien expedir el siguiente decreto:

ARTICULO 1° Las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal se sujetarán a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, a las normas que al respecto se determinen por conducto de la Secretaría de Educación Pública y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebren con los gobiernos de las entidades federativas.

ARTICULO 2° Los Acuerdos de Coordinación preverán el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas de educación estatales; para tal efecto se crearán en cada entidad federativa:

- a) El Consejo Estatal de Educación Pública y
- b) La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

ARTICULO 3° Las medidas que para la descentralización educativa vayan requiriéndose específicamente en cada entidad federativa con respecto a la educación básica y normal se apegarán a las siguientes bases:

I. La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 3° constitucional y la Ley Federal de Educación;

II. La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;

III. Se convendría que los servicios federales de educación básica y normal mantengan su presente régimen jurídico y administrativo;

IV. Los trabajadores de la educación en los niveles a descentralizar conservarán su relación laboral con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo y se mantendrían las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y

V La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprenden para su ordenación y reestructuración.

ARTICULO 4° Los Consejos Estatales que se instalase en cada entidad federativa, en el marco de los Acuerdos de Coordinación, se encargarán de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales.

ARTICULO 5° El Consejo Estatal estaría presidido en cada entidad federativa por el Gobernador del Estado y estaría integrado por representantes de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de las áreas educativas de Estado y de las dependencias estatales financieras y de presupuestación.

Los Consejos Estatales, respetando la autonomía de las organizaciones sindicales y previa la invitación que les formulen, garantizarían la participación en su seno, de los representantes de los trabajadores de la educación.

ARTICULO 6° Conforme a las facultades que les confieren los acuerdos de coordinación en cada entidad federativa sería creada una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, que se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 7° En los acuerdos de coordinación a que se refiere este decreto se establecerán las bases para que se ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Conforme se establezca en los Acuerdos de Coordinación a medida que se vayan instalando los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, desaparecerán las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se disolverán los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

TERCERO.- En aquellas entidades federativas que no cuenten con servicios educativos propios los Acuerdos de Coordinación preverán lo conducente para adecuarse a las proposiciones del presente decreto.

CUARTO.- En aquellos Estados donde aún no se hubieran instalado Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, la Secretaría de Educación Pública propondrá a los gobiernos de dichas entidades federativas que se acojan a los lineamientos del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez y nueve días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.- **Miguel de la Madrid H.**- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Jesús Reyes Heróles**.- El Secretario de Programación y Presupuesto, **Carlos Salinas de Gortari**.- Rúbrica.

Diario Oficial de la Federación, 20 de marzo de 1984.

Anexo 5

Acuerdo que establece que la educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 11 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4, 18, 24 fracción II, 25 fracciones II, III y IX y 32 de la Ley Federal de Educación y 2o; 3o; 7o; y 14 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, y

CONSIDERANDO

Que el presente régimen se encuentra empeñado en una revolución educativa, uno de cuyos fundamentales propósitos lo constituye la elevación de la calidad de la educación nacional;

Que el Plan Nacional de Desarrollo establece como medida prioritaria el fortalecimiento de la formación y superación profesionales del magisterio, reconociéndose al maestro como la espina dorsal de cualquier sistema educativo;

Que el mejoramiento en la preparación de los futuros docentes y la elevación de la educación normal a nivel profesional constituyó siempre un anhelo del magisterio nacional, tal como se expresó en diversos congresos de educación normal y en reuniones de consulta desde 1944;

Que el país requiere en esta etapa de su evolución un nuevo tipo de educador con una más desarrollada cultura científica y general y con una mejor aptitud para la práctica de investigación y de la docencia y un amplio dominio de las técnicas didácticas y el conocimiento amplio de la psicología educativa;

Que la vigente Ley Federal de Educación ha definido a la educación normal como del tipo superior, condición que ha sido reafirmada en la Ley para la

Coordinación de la Educación Superior en su artículo 3o.; el cual dispone también que el tipo educativo superior será el que se imparta después del bachillerato;

Que el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal en su XII Reunión Ordinaria, celebrada el día 20 del mes de enero del año en curso acordó recomendar una reestructuración del sistema para la formación de docentes a fin de otorgar a las escuelas normales el nivel de licenciatura, estableciéndose como antecedente para el ingreso a las mismas los estudios completos del bachillerato general y formulándose para las escuelas normales nuevos planes y programas de estudio;

Que en tal contexto y con la finalidad de acrecentar la preparación humanística, científica y específicamente profesional de los docentes, se requiere asegurar la debida congruencia entre los preceptos jurídicos que ubican a la educación normal en el tipo superior y el marco académico institucional específico, de manera que los estudios iniciales de la carrera normalista tengan el nivel académico de licenciatura;

Que para cumplir con lo anterior se hace necesario establecer como antecedente académico de la educación normal los estudios completos de bachillerato, así como diseñar nuevos planes y programas de estudio para las escuelas normales, tomando en cuenta los nuevos antecedentes académicos que deberán satisfacer los estudiantes del primer ingreso y el perfil del egresado que se requiere para acelerar el desarrollo del país;

Que las características específicas de las escuelas normales rurales y experimentales, llevarán a soluciones peculiares de acuerdo con los propósitos que se enuncian en estos considerandos, entre otros el establecimiento de centros de bachillerato en las zonas de influencia que no cuenten con ese servicio educativo previendo también un programa adecuado de apoyo para los hijos de campesinos;

Que como consecuencia de su ubicación en el ámbito de la educación superior, las escuelas normales deberán realizar no sólo actividades de docencia, sino también actividades de investigación educativa y de difusión cultural, haciéndose necesario un programa de superación del personal académico de estas instituciones;

Que las decisiones que se adoptan en este Acuerdo no deberán afectar a los docentes egresados de los planteles conforme a planes y programas anteriores ni a quienes estudian actualmente en las escuelas normales, pero a fin de incorporarlos a este proyecto de reorganización educativa, se hace necesario establecer un programa para que aquellos que así lo deseen, puedan realizar los cursos académicos correspondientes que les permitan obtener su licenciatura;

Que paralelamente a la decisión que se adopta en este Acuerdo se hace indispensable poner en marcha, en coordinación con las entidades federativas, un programa destinado a impulsar el subsistema nacional de bachillerato para elevar su calidad, dotándole de un tronco común de áreas propedeúticas, de modo que constituya un ciclo con objetivos propios, destinados a impartir conocimientos y desarrollar habilidades que proporcionen al educando una visión de la realidad del país y de cada una de sus regiones;

Que la decisión de llevar en términos reales al tipo superior a la educación normal, hará posible una nueva educación mexicana que tienda a imbuir en los alumnos una mejor concepción del universo, de la sociedad y del hombre, así como a desarrollar una convicción nacional más sólida que fortalezca nuestro estado social de derecho, como expresión de su proceso revolucionario;

He tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO 1o.- La educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura.

ARTICULO 2o.- Los aspirantes a ingresar a los planteles de educación normal del sistema educativo nacional, incluidos los establecimientos particulares que la imparten con la autorización oficial, deberán haber acreditado previamente los estudios de bachillerato cuyos planes se apeguen a los Acuerdos 71 y 77 de la Secretaría de Educación Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo y el 21 de septiembre, ambos de 1982.

ARTICULO 3o.- Los planes y programas de estudio que regirán en las escuelas de educación normal, se apegarán a lo que disponga la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 4o.- Los alumnos inscritos en las escuelas normales continuarán y concluirán sus estudios conforme a los planes, programas y requisitos vigentes con anterioridad al presente Acuerdo.

ARTICULO 5o.- Los docentes egresados de los planteles de educación normal de acuerdo a planes y programas vigentes con anterioridad, no serán afectados en sus derechos.

Se desarrollarán sistemas específicos de educación para los docentes a que se refiere este artículo y que así lo deseen, puedan obtener su licenciatura.

ARTICULO 6o.- Serán establecidos centros de bachillerato conforme a

planes y programas específicos, en las zonas de influencia de las escuelas normales rurales y experimentales que no cuenten con este servicio educativo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La inscripción de nuevo ingreso en las escuelas normales para el ciclo 1984-1985 se hará conforme a lo dispuesto en este Acuerdo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 22 días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.- **Miguel de la Madrid H.-** Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Jesús Reyes Heróles.-** Rúbrica.

Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1984.

Anexo 6

Recomendaciones de la Comisión SEP-SNTE para el estudio de la profesionalización de la educación normal.

El establecimiento del grado académico de Licenciatura para la educación normal, de conformidad con el Acuerdo expedido por el

Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid H.,

el pasado 23 de marzo, constituye una medida definitiva en los propósitos para elevar la calidad de la educación y contar con un maestro que responda a los requerimientos de nuestro tiempo.

Para implementar los señalamientos del mencionado Acuerdo Presidencial se instaló, el día 12 de abril del presente año, una comisión mixta SEP-SNTE integrada por el Dr. Manuel Bravo Jiménez, Lic. David Pantoja, Ing. Manuel Zorrilla Carcano, Ing. Raúl López Chávez, Físico Rafael Velázquez Campos, Profr. Ignacio Langarrica, Profr. Tomás Vázquez Vigil, y Profr. Ismael Rodríguez Aragón, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Al concluir sus trabajos esta Comisión el día de ayer, emitió las siguientes recomendaciones:

“RECOMENDACIONES DE LA COMISION SEP-SNTE, PARA EL ESTUDIO DE LA ESTRUCTURA DEL BACHILLERATO PEDAGOGICO COMO REQUISITO A LA EDUCACION NORMAL”.

1. El Bachillerato Pedagógico como antecedente de los estudios profesionales docentes es una medida que fortalece la formación y superación profesional del Magisterio.

2. Es necesario integrar en el plan de estudios del Bachillerato Pedagógico, además de un tronco común, un área de carácter propedéutico psicopedagógico que relacione este ciclo de estudios con la educación normal en su nivel licenciatura.

3. El área propedéutica psicopedagógica se constituirá comprendiendo líneas de formación que incluyan el conocimiento de la función social de la educación y del ejercicio magisterial y aspectos científicos y filosóficos de la pedagogía.

4. La Secretaría de Educación Pública dispondrá lo necesario para que los cursos de Bachillerato Pedagógico se impartan en las escuelas normales que estén en aptitud de hacerlo, de acuerdo con las necesidades del servicio y en el orden que se establece, la Secretaría de Educación Pública determinará los centros dependientes de la misma que impartirán el Bachillerato Pedagógico u otros centros del mismo nivel que reúnan las condiciones necesarias.

5. La Secretaría de Educación Pública tomará medidas conducentes para garantizar el acceso de jóvenes, procedentes de grupos sociales de escasos recursos, a las escuelas normales.

COMISION SEP-SNTE

México, D.F., julio 13 de 1984

Uno más uno, 13 de julio de 1984

Anexo 7

La Secretaría de Educación Pública ha venido aplicando y recomendando el establecimiento del plan de estudios de bachillerato, al que se refieren los acuerdos números 71 y 77 del 24 de mayo y del 2 de septiembre de 1982, respectivamente; en ese plan de estudios se considera un área de materias propedéuticas que relaciona este ciclo de estudios con la educación superior.

El C. Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado

ha expedido el 22 de marzo del presente año un Acuerdo que señala que la educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y modalidades, tendrá el grado académico de licenciatura y que a partir del ciclo escolar 1984-1985, los aspirantes a ingresar en los planteles de educación normal del sistema educativo nacional deberán haber acreditado previamente los estudios del bachillerato apegado a los mencionados acuerdos.

PARA INSTRUMENTAR LOS ACUERDOS LA SEP RECOMIENDA:

1° A las instituciones de educación media superior dependientes de la Subsecretaría de Educación Media y a los que cuenten con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la SEP, procurar establecer en sus planes de estudio el área de propedéutica psicopedagógica que relacione este ciclo educativo con la licenciatura en educación normal.

2° Que para las materias que integren esta área propedéutica psicopedagógica haya programas maestros flexibles.

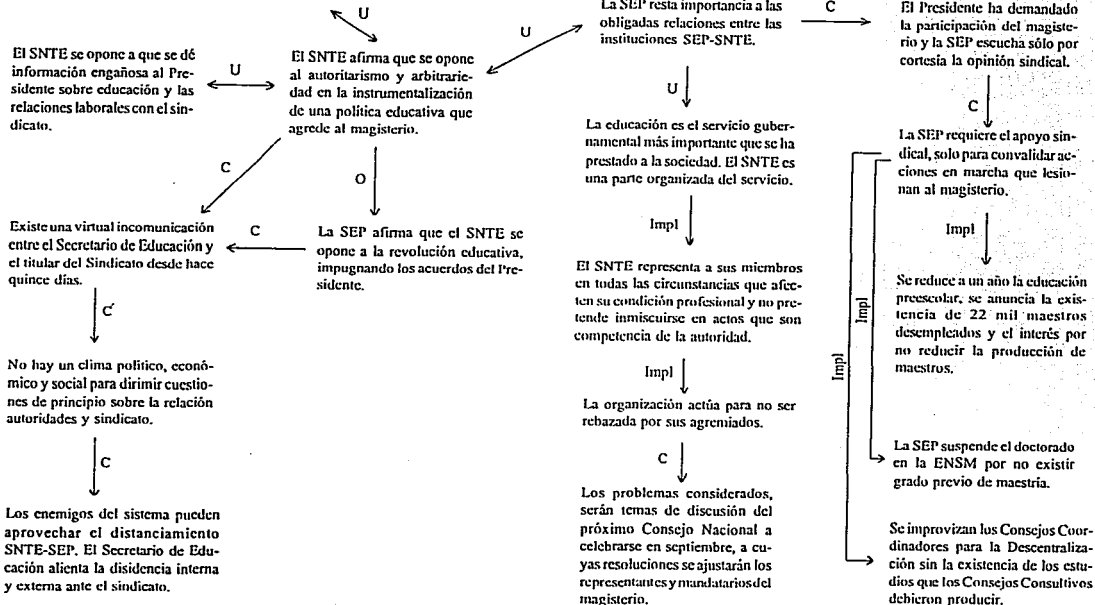
3° A las otras instituciones que imparten cursos de bachillerato, la aplicación de los programas maestros del área propedéutica psicopedagógica, a fin de propiciar la unificación académica de las modalidades del ciclo de bachillerato.

Excelsior, 25 de julio de 1984.

Mapa de argumentos #2
Relaciones lógicas de los argumentos del desplegado del 29 de julio de 1984.

Operaciones lógicas:
U = Unión
C = Consecuencia
O = Oposición
Impl = Implicación

El secretario hace declaraciones infortunadas previas al informe presidencial que rompen con la tradición, consistente en la discreción que se debe guardar en forma previa al informe. Las declaraciones son antisindicales.



Bibliografía

ANUIES, DPTO. de DOCUMENTACION, **Información Hemerográfica**, año VIII, 1984, números del 1 al 282.

- **Información Hemerográfica**, año IX, 1985, números del 1 al 128.

- **La revolución educativa, información hemerográfica**, Volúmenes I, II III y IV, 1983.

Aziz Nassif, Alberto. **El estado mexicano y la CTM**. Ediciones de la Casa Chata, México, 1989.

Bourdieu Pierre, **Cosas dichas**, Gedisa, Buenos Aires, 1988.

- **El sentido práctico**, Taurus, Madrid, 1991.

- **Sociología y Cultura**, Grijalbo, México, 1990.

Carranza, José Antonio, **Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa**, SEP, México, 1976.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos: con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión. 3a. ed., Trillas, México, p. 10.

Cox Christian, **La producción de políticas públicas de Educación Superior: categorías para análisis**. FLACSO-Santiago, (borrador para discusión, Proyecto Políticas Comparadas de ES, Reunión de Buenos Aires, 13-15 agosto 1990).

Diario Oficial de la Federación, (México, D.F.), Tomo CCCLXIX no. 1 y 27, Tomo CCCLXXIII no. 73 y CCCLXXVII no. 29.

ENSM. **Memoria del Simposio sobre la Historia de la Escuela Normal Superior de México** (México, 1991), ENSM, 1991

Espinoza, José Antonio. "Las dirigencias sindicales en la historia del SNTE", **Historias** (México, D.F.), julio-septiembre de 1982, Num. 1.

Fuentes Molinar Olac, "Al paso de la política educativa", en **Nexos**, (México, D.F.), diciembre de 1984, no. 84.

- **La construcción, los niveles y los agentes de la política educativa, apuntes para la discusión.** Maestría en Investigación. ISCE, 30/III/84, Mimeografiado.

- "Educación pública y sociedad" en González Casanova y Enrique Florescano (Comp.), **México hoy**, 4a. edición, Siglo XXI, México, 1980.

- **Educación y política en México**, 2a. edición, Nueva Imagen, México, 1984.

Giménez Gilberto, **Poder, estado y discurso**, UNAM, México, 1981.

Gómez Ocaña Concepción, "Modelos para la descentralización educativa", **Revista Española de Pedagogía**, (Madrid, España), año XLVII, mayo-agosto de 1989, no. 183.

González Avelar Miguel, **Exposición del Secretario de Educación Pública ante el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, de los logros educativos alcanzados en los cuatro años de la actual administración.** México, Cuadernos SEP, 1987.

Latorre Carmen Luz et. al., **La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema**, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1991.

Noriega Margarita, "La descentralización de la educación básica y normal", **Cero en conducta**, (México, D.F.), septiembre-octubre de 1985, no. 1.

Pescador, José Angel y Carlos Alberto Torres. **Poder político y educación en México.** UTEHA, México, 1985.

Prawda, Juan. **Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano**, Grijalbo, México, 1989.

- **Teoría y praxis de la planeación educativa en México**, 4a. ed., Grijalbo, México, 1989.

-
- Reyes Heróles Jesús, *Descentralización educativa en doce entidades federativas: discursos y documentos*, Cuadernos SEP # 24, México, 1984.
- *Volcar a México sobre México descentralizado*, Cuadernos SEP # 34, México, 1983.
 - *Revolución educativa: documentos 1983-1984*. Cuadernos SEP # 23, México, 1984.
- SEP. *La profesionalización de la Educación Normal en México. Documentos 1944-1984*. Cuadernos SEP, México, 1984.
- *Balance del programa educativo del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado*. Cuadernos SEP, México, 1988.
- SNTE. *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*. E. del Magisterio "Benito Juárez", México, 1988
- SPP, "Los planes y programas del sexenio: resumen", *Planeación democrática* (México, D.F.), año 2, 1984, No. 21
- *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, SPP, México, 1984.
- Street Susan. "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura" en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México, D.F.), Vol. XIX, 4o. Trimestre 1989, No. 4.
- "El magisterio democrático y el aparato burocrático del estado: nuevas condiciones de lucha", en *Foro Universitario*, (México, D.F.), época III, año VIII, STUNAM, enero-abril de 1989, no. 11.
- Torres Blanca (Comp.), *Descentralización y democracia en México*, Centro de estudios Internacionales, COLMEX, México, 1986.