

**EL COLEGIO DE MÉXICO.  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS.**

**MITO Y CAMPO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN  
MÉXICO. ENTRE LA REVOLUCIÓN Y EL FEDERALISMO.  
1914-1993**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN  
SOCIOLOGÍA.**

**RAMÓN R. RESÉNDIZ GARCÍA**

**DR. JORGE PADUA N.  
(DIRECTOR DE TESIS)**

**OCTUBRE DEL 2003**

**Para Flor y Tonantzin**

# Índice

Siglas	iv
Introducción	vi
<b>I. Configuración teórica y problemas analíticos.</b>	<b>1</b>
1. El mito político o las imágenes fundacionales	1
2. Régimen y mito político	8
3. Campos de políticas y patrones de articulación	12
3.1 Campos de políticas y fórmulas de gobernabilidad. La distribución del poder	17
3.2 Corporativismo y Campos de Políticas. La representación de intereses	23
4. Estado, política y educación : Las escalas del cambio	29
4.1 Continuidad y cambio en los campos de política	
<b>II. Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana : Tensiones y transformaciones del régimen político. 1914-1994</b>	<b>37</b>
1. Cambio y justicia social. La deidad gemela o la formación del mito político. 1914-1940	40
2. Estado interventor y régimen presidencial corporativo. El modelo clásico. 1940-1976	51
2.1 Régimen político: Partido y corporaciones	54
2.2 Régimen político: Reglas, ritos y prohibiciones	59
2.3 El federalismo centralista-corporativo	66
3. Estado y política en México. Las transformaciones de fin de siglo o las exequias por la Revolución. 1976-1994	67
3.1 Economía abierta y liquidación del intervencionismo estatal	67
3.2 Régimen político. Tensiones y transformaciones del Ejecutivo	76
3.3 Crisis corporativa y emergencia electoral	83
3.4 En busca de la reconstitución del pacto federal	87
<b>III. La educación pública nacionalista y la constitución del campo de políticas. Entre la utopía y el mito. 1857-1940</b>	<b>92</b>
1. La libertad como límite de la utopía. 1824-1920	93
2. La utopía liberada o la libertad derrotada. 1920-1928	108
3. De la utopía incumplida y su crítica técnica. 1928-1934	133
4. La utopía convertida en mito. 1934-1940	153

<b>IV. Mito y campo de políticas: Expansión y crisis. 1940-1978</b>	<b>168</b>
1. De la reforma social a la unidad nacional: La reestructuración política del mito	175
1.1 La reconstrucción del monopolio de representación sindical	184
2. Crecer y centralizar: Entre la nación y la modernización, la unificación	190
3. Viejas y nuevas reglas: El campo de políticas después de la tormenta disidente	210
4. Tensiones y debilidades del campo: Entre el pecado y la penitencia	216
<b>V. Entre el ocaso del mito y la reestructuración del campo de políticas. 1978-1993</b>	<b>236</b>
1. Desconcentración y descentralización: Crisis y reestructuración del campo de políticas y del patrón de articulación	238
1.1 Entre la disidencia desconcentrada y la desconcentración negociada	245
1.2 Descentralizar el campo educativo entre dos mitos. La Revolución y el federalismo	259
1.3 La reestructuración corporativa y la reorientación del proyecto sindical	275
2. Federalización educativa: Un pacto para la reestructuración	280
2.1 Multiplica y vencerás. Viejas y nuevas reglas	284
3. Congreso y concepciones partidarias. Entre el debate y la reestructuración jurídica del mito	289
3.1 La reforma constitucional o el mito educativo en el Congreso Comisiones parlamentarias y negociación mínima	290
3.2 La nueva Ley General de Educación: Entre la iniciativa presidencial y las concesiones corporativas	298
El debate educativo: La última contienda del mito	301
	307
<b>Conclusiones</b>	<b>313</b>
<b>Fuentes bibliográficas y documentales</b>	<b>329</b>

## **SIGLAS**

<b>ANMEB</b>	<b>Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica</b>
<b>CAPFCE</b>	<b>Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas</b>
<b>CCLEH</b>	<b>Comité Central de Lucha del Estado de Hidalgo</b>
<b>CEE</b>	<b>Centro de Estudios Educativos</b>
<b>CFN</b>	<b>Comité Ejecutivo Nacional</b>
<b>CES</b>	<b>Comité Ejecutivo Seccional</b>
<b>CNC</b>	<b>Confederación Nacional Campesina</b>
<b>CNAP</b>	<b>Comité Nacional de Acción Política</b>
<b>CNOM</b>	<b>Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales</b>
<b>CMM</b>	<b>Confederación Mexicana de Maestros</b>
<b>CONALTE</b>	<b>Consejo Nacional Técnico de la Educación</b>
<b>CNTE</b>	<b>Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación</b>
<b>CNV</b>	<b>Comisión Nacional de Vigilancia</b>
<b>CORETT</b>	<b>Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra</b>
<b>CRC</b>	<b>Confederación Regional Obrero Campesina</b>
<b>CROM</b>	<b>Confederación Regional Obrera Mexicana</b>
<b>CTM</b>	<b>Confederación de Trabajadores de México</b>
<b>DGSCEP</b>	<b>Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública</b>
<b>FAEP</b>	<b>Federación Autónoma de Escuelas Particulares</b>
<b>FNURTE</b>	<b>Frente Nacional de Unidad Revolucionaria de Trabajadores de la Educación</b>
<b>FNM</b>	<b>Federación Nacional de Maestros</b>
<b>FNRMM</b>	<b>Frente Nacional Revolucionario de Maestros de México</b>
<b>FMI</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>
<b>FMETE</b>	<b>Federación Mexicana de Trabajadores de la Educación</b>
<b>FUNTE</b>	<b>Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza</b>
<b>FSTSE</b>	<b>Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado</b>
<b>FESEBES</b>	<b>Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios</b>
<b>GATT</b>	<b>Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (siglas en inglés)</b>
<b>IFCM</b>	<b>Instituto Federal de Capacitación del Magisterio</b>
<b>INDECO</b>	<b>Instituto Nacional de para el Desarrollo de la Comunidad</b>
<b>INFONAVIT</b>	<b>Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores</b>
<b>IPN</b>	<b>Instituto Politécnico Nacional</b>
<b>ISSSTE</b>	<b>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b>
<b>MRM</b>	<b>Movimiento Revolucionario del Magisterio</b>
<b>PAN</b>	<b>Partido Acción Nacional</b>
<b>PNR</b>	<b>Partido Nacional Revolucionario</b>
<b>PPMEEP</b>	<b>Plan Para el Mejoramiento de la Educación Primaria en México</b>
<b>PPS</b>	<b>Partido Popular Socialista</b>
<b>PRD</b>	<b>Partido de la Revolución Democrática</b>
<b>PRI</b>	<b>Partido Revolucionario Institucional</b>
<b>PRM</b>	<b>Partido de la Revolución Mexicana</b>
<b>PRONASOL</b>	<b>Programa Nacional de Solidaridad</b>
<b>PST</b>	<b>Partido Socialista de los Trabajadores</b>
<b>SCEP</b>	<b>Servicios Coordinados de Educación Pública</b>
<b>SPP</b>	<b>Secretaría de Programación y Presupuesto</b>
<b>SEP</b>	<b>Secretaría de Educación Pública</b>
<b>SIPyBA</b>	<b>Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes</b>
<b>STERM</b>	<b>Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana</b>
<b>SNTE</b>	<b>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación</b>

<b>SNATE</b>	<b>Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación</b>
<b>SMMETE</b>	<b>Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación</b>
<b>SUNTE</b>	<b>Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza</b>
<b>UDIFE</b>	<b>Unión de Directores e Inspectores federales de Educación</b>
<b>UNPF</b>	<b>Unión Nacional de Padres de Familia</b>
<b>UNESCO</b>	<b>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</b> <b>(Siglas en inglés)</b>
<b>USEDES</b>	<b>Unidades de Servicios Descentralizados</b>
<b>VR</b>	<b>Vanguardia Revolucionaria</b>

## **INTRODUCCIÓN**

**Si se extiende la luz toma la forma de lo que  
está inventando la mirada.**

**José Emilio Pacheco**

Quizá más que otros niveles educativos donde la injerencia del Estado también ha sido importante, la educación pública básica ha concentrado y contenido buena parte del imaginario valorativo, político e ideológico que se ha ido sedimentando en gran parte de la sociedad mexicana, por lo menos desde el siglo XIX, y según el cual, ella es un derecho, tema crucial de políticas y, en tanto tal, un asunto y servicio público prioritario que el Estado está obligado a prestar de manera gratuita, atendiendo a su carácter laico y obligatorio.

Asumida como una tarea de interés nacional, vinculada a la construcción o fortalecimiento de la identidad nacional; esgrimida como medio de transformación social o como su expresión y medida; advertida como recurso para lograr la unidad, el progreso, la modernización o el cambio del país, la educación pública formará parte esencial del horizonte político valorativo del siglo XX mexicano y se asociará con las transformaciones obtenidas o pretendidas por la Revolución convertida en gobierno.

La educación pública mexicana en su nivel básico, será una de las preocupaciones centrales del Estado en materia de política social durante el siglo XX, particularmente a partir de la segunda década. Entre otras razones, porque se constituyó en una de las áreas de mayor presencia y penetración político-ideológica estatal, a través de la impartición de conocimientos y valores que fortalecieron el nacionalismo como eje estructurador de la sociedad mexicana. También, porque será uno de los componentes de la legitimidad del régimen que la convertirá en medida y encarnación de los logros y éxitos de la actividad gubernamental y que, hasta no hace mucho, se publicitaba como parte central del imaginario y de las promesas de la Revolución Mexicana.

El despliegue de la educación pública básica, más allá de las fronteras federales (Distrito Federal y territorios), al interior de las cuales las contuvo el liberalismo decimonónico, la convirtió en tarea nacional unificada y centralizada, ya sea para lograr el progreso, como pretendió el Porfiriato, o el cambio y la justicia social, como lo prometieron los gobiernos tributarios de la Revolución Mexicana, quienes hicieron de la expansión y concentración de las atribuciones, facultades y decisiones federales en materia educativa, la contraparte de la expansión del servicio, modalidades y niveles educativos.

En cada una de estas tomas de posición, para encarar la educación como tema público y por tanto de políticas, se advierte la influencia doctrinaria del exterior: del liberalismo durante el siglo XIX, del positivismo en la transición al XX, y, en las primeras décadas de este último, del pensamiento democrático y del socialismo, con sus afanes igualitarios y planificadores. Tales doctrinas fundamentaron los diagnósticos sobre la situación del país y permitieron configurar imágenes de un futuro colectivo nacional posible y deseable, cuya realización descansaba, en buena medida, en la educación y sus potencialidades de transformación. Predominantemente, ellas se orientaron, durante el siglo XIX, a la formación del ciudadano, la unidad y el progreso del país; y durante el XX, a la igualdad y la justicia social, así como al cambio en sus versiones de reconstrucción económica, reforma social, industrialización, progreso, modernización y desarrollo.

En el siglo XX, advertimos una redefinición de los temas de política, una activa intervención estatal, la inclusión de nuevos asuntos públicos —particularmente aquellos de política social—, y también un tratamiento distinto a los ya existentes como el de la educación pública que estará asociada plenamente con las tareas de transformación social. La Revolución Mexicana anuda en buena medida las razones de ese cambio, aunque no las agota. En ella, convergen motivos doctrinarios, como la preeminencia de los temas de justicia o de una mayor igualdad social, asumidos como promesas para fundar un nuevo orden social, y razones sociales y políticas, como la presencia de los sectores populares en el conflicto armado y sus diversas demandas, cuya inclusión institucional, mediante el partido

de la Revolución, implicó convertirlos en sujetos de las políticas gubernamentales a través de las mediaciones corporativas.

Concluido el periodo armado revolucionario, a la necesidad de instituir un nuevo orden de dominación se añadió la importancia de que asumiera como propias las exigencias redistributivas sobre un conjunto de bienes y recursos: tierra, trabajo, salario, educación, entre otros, que pasaron a formar parte del programa de reformas de los gobiernos de la Revolución, y que serán los ejes de sus políticas y de la integración corporativa de los sectores populares al partido y al régimen político.

El régimen presidencial y corporativo esgrimió a la Revolución como su proceso histórico originario. Las funciones de gobierno las concibió como realizaciones del programa de reformas sociales de la Revolución y sus cambios de orientación como parte del despliegue y perfeccionamiento del mismo. Este origen histórico prestigioso y esta imagen concomitante de futuro deseable, se eslabonaron mediante una concepción mítica de la Revolución. Es decir, como la idea de un proceso unitario que logró refundar el orden social sobre nuevas bases, aun cuando esa tarea pudiera ser perfeccionada.

Estas bases nuevas, serán los temas del cambio y la igualdad social que predominaron sobre otros, hasta formar una dualidad que se convertirá en el núcleo del mito revolucionario, que funcionará también como imagen del futuro colectivo de la nación, aunque derivada de una etapa originaria ubicada en el pasado. Esta paradójica inserción en el pasado y en el futuro servirá como recurso de legitimidad del régimen y justificación de las acciones gubernamentales.

El horizonte valorativo y el imaginario simbólico de la Revolución, sustentará la creación de campos de políticas. Al interior de ellos se ejercerán las funciones gubernamentales, así como las de agregación y representación de intereses de los agrupamientos y clientelas. Los campos serán los espacios donde el mito adquirirá vitalidad y sentido como narrativa

fundacional e imagen de futuro, y como emblema, representación o *mythos*, entre aquellos actores que se reconocen en él y que constituyen los apoyos sectoriales al régimen.

La conversión de las promesas de la Revolución en políticas sectoriales, en ejes de la acción estatal, es una manera de advertir el proceso de constitución del nuevo orden político y su pacto de dominación constitutivo. También de reconocer el componente mítico de la Revolución, es decir, su importancia como hecho fundacional e imagen emblemática de ese orden, y como representación del pacto institucionalizado en el régimen político, en su partido y sus corporaciones.

El mito revolucionario y sus promesas de cambio y justicia social sustentaron sus definiciones políticas socialmente compartidas, en torno al conjunto de bienes susceptibles de redistribución, a partir de la acción gubernamental desplegada mediante políticas. Al interior del régimen político, se configuraron las modalidades de representación de intereses, así como las formas permitidas de presión política para intentar obtener aquellos bienes.

La educación pública se constituyó en una suerte de bien que encarnó las pretensiones de transformación y justicia social de la Revolución, debido a que la ejecución de la tarea educativa como actividad masiva, unificada, nacional y centralizada en manos del gobierno federal, se justificó en una suerte de exigencia moral de redención social como base para una mayor igualdad, eje de la transformación social, recurso para combatir los *fanatismos* y la *reacción*, medio para la reconstrucción nacional, eje para la adhesión al nuevo orden, y vía para la inclusión de la población en la modernización económica de la nación.

La educación pública federal y su expansión creciente, acompañada de la concentración federal de atribuciones y facultades, se asumió como parte sustantiva del impulso constructor y transformador de la Revolución, y del cumplimiento de sus promesas de cambio y justicia social. Ello implicó trastocar el arreglo federal educativo decimonónico, basado en una estricta separación de competencias entre federación y estados, que únicamente el Porfiriato había intentado modificar. La educación pública federal generó sus

propios aliados sectoriales para constituir un campo de políticas: las organizaciones magisteriales y sus burocracias sindicales, tal como sucedió en otros campos de política social donde, por ejemplo, las promesas agrarias o laborales se convirtieron en asuntos públicos, generando sus propios aliados y clientelas.

Al menos desde la creación de la SEP, en 1921, diversas organizaciones magisteriales apoyarán plenamente la educación pública básica federal reivindicada como recurso de transformación social y compromiso ineludible de los gobiernos de la Revolución. Mediante su apoyo, avanzarán las tareas de expansión del servicio educativo; la centralización de atribuciones y facultades en la federación, posteriormente; la uniformidad de los planes y programas, de libros de texto oficiales y gratuitos, la diversificación de la intervención federal y sus múltiples tareas en la formación de docentes, y la creación de nuevas escuelas, modalidades y niveles educativos.

Los dos monopolios nacionales de representación del magisterio que han existido, el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), no solamente fungirán como soportes políticos y de políticas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) sino que responderán plenamente a las formas de representación corporativas inducidas gubernamentalmente, y a las reglas y prohibiciones de interacción política del régimen.

En ambos sindicatos, Revolución y educación, serán mitos intercambiables que los unirán profundamente al régimen. La SEP, por su parte, se convertirá en el espacio institucional de reproducción de diversos grupos profesionales y de interés, de capas profesionalizadas en la tarea de dirigir, normativizar y orientar el despliegue, expansión y diversificación de los servicios educativos, así como en la responsable de asumir las tareas generales de gobernabilidad de ese aparato político-institucional estatal, eje de las políticas del campo.

En el proceso de transformación de la educación pública básica, de promesa a tema crucial de política pública, en su expansión creciente bajo el control federal y en su conversión en

tarea nacional, popular, masiva, unificada y centralizada, es posible constatar el perfil interventor de las instituciones estatales, así como la importancia del apoyo de las organizaciones magisteriales a esas tareas y su paulatina transformación en monopolios de representación de intereses, como parte de un proceso de corporativización mayor ligado a la constitución del régimen político. De igual modo, es posible comprender la importancia de la educación pública básica federal como expresión emblemática de la Revolución y sus afanes de transformación social. Los nexos entre la educación pública básica federal y el régimen de la Revolución Mexicana correrán paralelos durante el siglo XX, que será testigo de su nacimiento, expansión, debilitamiento y ocaso.

El gobierno federal logró el apoyo casi invaluable de las organizaciones sindicales magisteriales en las sucesivas coyunturas críticas, en las que afirmó su autoridad, concentrando atribuciones y facultades en materia educativa, mediante las cuales consigue la expansión masiva y nacional de los servicios educativos. Esto, gracias al otorgamiento de garantías y beneficios laborales al magisterio y sus liderazgos; a la concesión del control laboral, escalafonario, sindical, político y profesional del magisterio a sus representaciones burocráticas, e igualmente, concediéndole participación a dichas representaciones en las tareas, atribuciones, recursos y espacios institucionales de la SEP. Tales garantías, cesiones y concesiones derivaron en un patrón de articulación de intereses entre las burocracias educativas federales y las sindicales magisteriales. que coincidirán en la necesidad de expansión monopólica de un campo de negociación compuesto de recursos, atribuciones y beneficios integrados alrededor de la educación pública básica.

Para los agrupamientos burocráticos de la SEP lo anterior significó ampliar la autoridad, las atribuciones y la competencia federal; para las sindicales, monopolizar la representación magisterial, controlar un mercado laboral unificado e intervenir en la orientación institucional de la educación pública. Darle soporte institucional a este patrón de articulación de intereses, mediante la colonización sindical de ciertas áreas de la Secretaría, vinculadas al control laboral del magisterio o bien mediante la intervención sindical en las funciones institucionales o en el control escalafonario de los maestros, significó brindarle

governabilidad al campo educativo y garantizar institucionalmente el soporte político necesario para las políticas del mismo: tanto la representación como el control político, laboral y sindical del magisterio se entregó plenamente a sus burocracias sindicales, garantizándolo mediante los recursos y las atribuciones de la misma SEP.

El esfuerzo, acciones y recursos desplegados por las burocracias sindicales y de la SEP, las batallas que libraron conjuntamente para afirmar la autoridad estatal y configurar el servicio educativo como eje de un vasto campo de políticas, la agregación funcional de intereses que lograron y los beneficios mutuos que obtuvieron de la intervención federal educativa, generó entre ellas un imaginario valorativo compartido, tareas comunes y propósitos institucionales convergentes, que serán representados en la idea de una educación pública laica, gratuita, obligatoria, popular, masiva, unificada, aunque bajo la conducción centralizada del gobierno federal y ante una exigencia de expansión constante, como constante se advertía el despliegue y la vitalidad de la Revolución.

La identidad casi absoluta que se obtiene durante el cardenismo, entre educación y Revolución, al incorporar aquella a las tareas de transformación social, sellan la alianza del campo de la educación pública entre sus agrupamientos burocráticos, los cuales se comprometen con la educación socialista, aunque después habría que redefinir tal identidad. El mito de una educación comprometida con el cambio y la justicia social, será la imagen que emblematiza la alianza convertida institucionalmente en patrón de articulación de intereses.

Durante los años veinte y treinta del siglo XX, la alianza interburocrática será capaz no solamente de afirmar la autoridad federal en materia educativa, sino también de combatir a los opositores de la educación básica pública (clero, escuelas particulares, etc.). Igualmente para crear, consolidar y expandir un horizonte valorativo compartido entre los actores burocráticos aliados, que servirá para legitimar el sentido, el ciclo y los propósitos de las políticas y el quehacer institucional del campo, sus metas y objetivos.

A partir de los años cuarenta del siglo XX, las tareas generales de gobierno, la prestación del servicio educativo y la configuración de las actividades del sector mediante su complejo de políticas, se realizarán a partir del patrón de articulación SEP-SNTE. El conjunto de intercambios e integración de intereses expresado en dicho patrón, tendrá como efecto práctico apoyar mutuamente las funciones y papeles que cada organización burocrática desempeñará al interior del campo de políticas, que será el espacio de interacción entre actores, la arena de negociación y disputa en torno a decisiones políticas y de políticas, el y el ámbito regulado por reglas y prohibiciones en el cual se generan modalidades específicas de negociación y conflicto a partir del ciclo de producción de políticas.

El patrón de articulación de intereses interburocráticos que logró plenitud entre 1943 y 1978, será la expresión sectorial del pacto de dominación propio del régimen político mexicano surgido de la Revolución de 1910. Dicha articulación, permitió que la gestión y administración del servicio educativo se ejercieran *mancomunada* y centralizadamente, resolviendo los desafíos y las tensiones que se le presentaron, excluyendo a otros actores y garantizando la puesta en marcha de las políticas sectoriales mediante una agregación funcional de los intereses de ambas burocracias.

Las tareas de representación y control magisterial se sustentaron en los recursos, funciones y atribuciones institucionales de la SEP. De ahí, que la colonización sindical de la Secretaría, o la imbricación de las funciones de la autoridad educativa con las de representación y control del magisterio, fueran parte del patrón de articulación de intereses. Su contraparte fue el sometimiento político, sindical y laboral del magisterio; el procesamiento de la estabilidad y certidumbre para la realización de las tareas del sector; la exclusión de toda lógica de confrontación política en las negociaciones laborales, y la proscripción de la movilización magisterial como recurso de presión política o salarial.

A finales de los años setenta del siglo XX, la alianza interburocrática y el sentido institucional e histórico de la educación que habían compartido, experimentará un doble proceso de reestructuración y crisis que confrontará a los aliados históricos y someterá a la

educación pública básica a una serie de transformaciones sucesivas que modificarán su horizonte valorativo, transformarán las metas, los objetivos, el diseño político e institucional de la SEP y el sentido de sus políticas. Este doble proceso, no será autónomo ni externo a las transformaciones del orden político y económico del país: convergerá con el agotamiento del modelo de desarrollo económico, con las tendencias de transformación del sistema y del régimen político, y con el agotamiento de la Revolución Mexicana en tanto mito político, del cual la educación era uno de sus componentes emblemáticos.

En este marco, esta tesis inquiriere sobre la manera en que se constituyó históricamente la alianza interburocrática, sus fundamentos políticos, materiales y simbólicos, sus nexos con la constitución del orden de dominación surgido de la Revolución Mexicana y con la educación convertida en tema sustantivo de las políticas, asociada al horizonte valorativo de refundación social revolucionario, que sustentó su carácter centralizado, masivo, popular, unificado y nacional durante gran parte del siglo XX.

Interroga también sobre la manera en que esa alianza se convirtió en patrón de articulación de intereses, en soporte de un campo de políticas educativas, cuyos componentes, dinámica y despliegue pretendemos analizar a la luz no sólo de los intereses, alianzas y tensiones entre sus actores, sino también de las creencias en las cuales se sustentaron.

Remontado aquél punto, se indaga y reflexiona en torno a las razones por las cuales el patrón de articulación y el campo de políticas entran primero en tensión y después en reestructuración, luego a un proceso de crisis institucional y después a uno de reconstitución que sucederá en los años setenta y ochenta, y que finalmente serán sometidos, en los años noventa, a una reestructuración pactada. Caracterizar tales procesos y tratar de entender la significación de que se realizan paralelos y convergentes con las tensiones y transformaciones del régimen político mexicano, es parte también de nuestros objetivos.

Si bien nos proponemos dar cuenta de la dinámica histórica de interacción entre las burocracias sindicales magisteriales y las de la SEP y su cristalización en el llamado patrón

de articulación de intereses, ello es con el fin de comprender sus transformaciones contemporáneas. En ese sentido, el foco analítico contemporáneo consiste en dar cuenta de la naturaleza del cambio operado durante el periodo 1978-1994 en el campo de políticas de la educación básica mexicana, en el patrón de articulación interburocrático, así como en las orientaciones valorativas y los espacios institucionales y organizacionales de reproducción de sus actores básicos. Ello con el fin de caracterizar la emergencia de un nuevo campo de políticas y de un nuevo patrón de articulación, asociado con la emergencia de un nuevo horizonte valorativo que termina por desplazar al mito educativo.

Por ello, nuestro propósito consiste en analizar la manera en que las políticas de reforma educativa institucional modificaron las pautas de articulación, negociación, y conflicto interburocrático; la naturaleza y número de actores participantes en el campo; las reglas de negociación y el contenido de los bienes y recursos susceptibles de negociación, hasta agotar la significación política tanto del mito como del *mythos*. En esa perspectiva, destaca la importancia de dar cuenta de las transformaciones y readecuaciones del corporativismo magisterial, en términos de sus capacidades de negociación, gestión y representación sindical, ante la modificación del patrón y campo de políticas, y por supuesto del mito que lo presidió.

Con el fin de dar cuenta del problema y sus interrogantes, el primer capítulo establece una configuración teórica donde se discute el concepto de mito político y sus distintas dimensiones: narrativa sobre los orígenes del orden político, representación de las promesas fundacionales de dicho orden, e imagen emblemática del pacto, alianza o configuración de intereses que fundamenta tal orden definido como régimen político. La reflexión en torno a la revolución como mito y ciertas imágenes de futuro como utopías, complementa esta primera preocupación.

El capítulo discurre sobre los componentes institucionales del régimen político, las formas de representación de intereses, las reglas de participación, negociación y disputa política en las cuales se sustenta, y mediante las cuales se obtienen aquellos bienes definidos o

aceptados políticamente como disputables y exigibles al Estado y su gobierno, y mediante las cuales éste asume decisiones de política. De ahí la importancia del mito como proveedor de ciertos horizontes valorativos, que se traducen en una especie de agenda epocal de políticas, que incluye los temas públicos que los actores sometidos al pacto reconocen como validos y consecuentemente exigibles a la autoridad gubernamental; y también como soporte de las reglas, prohibiciones y rituales que preservan al régimen político y que se expresan recurrentemente en el ciclo de políticas, en las disputas y arreglos en torno a ellas mientras el mito mantiene vigencia.

A fin de comprender la transformación de las promesas fundacionales de un orden de dominación en decisiones y procesos institucionales que lo sostienen, recurrimos no solamente al concepto de mito político que provee sentido y validez al diseño institucional del régimen, a la tarea gubernamental y a las políticas, sino también a los conceptos de campo de políticas y patrón de articulación de intereses.

El primero, en tanto espacio institucional político y de políticas constituido alrededor de un tema y bien público, que se encuentra regulado por reglas, prohibiciones y rituales. caracterizado además por orientaciones específicas sobre la resolución de ese tema que definen sus fronteras, y que están provistas por el mito político y las expresiones específicas que él asume al interior del campo. El segundo, concebido como esquema de integración de intereses y soporte de la estabilidad, certidumbre y reproducción del campo y sus tareas institucionales, de política y de políticas.

La caracterización de los campos y patrones de articulación, intenta comprender la dinámica de interacción entre los actores a partir de la idea de reglas, prohibiciones y ritos convergentes a los que operan en el régimen, advirtiendo con ello la importancia de sus conexiones mutuas. Es decir, dando cuenta de la manera en que el régimen se expresa en el campo y en el patrón de articulación, pero también en la forma en que a menudo éstos expresan la dinámica, transformaciones y tensiones de aquél. Los campos y patrones de articulación anudan las dimensiones globales del régimen, las políticas y el mito, pero

también las referidas a las organizaciones burocráticas, sus tensiones, exigencias, dinámica y estructura interna. Un campo de políticas corporativizado, centralizado y considerablemente autónomo respecto a otros actores sociales, difícilmente es posible en el marco de un régimen que no sea también corporativo, centralizado y autoritario.

La idea de que las orientaciones de política expresan un cambio en el pacto o acuerdo político entre los actores, o bien de que la inclusión de ciertas políticas que reconstituyen un campo modifican también las pautas de interacción entre los actores y su articulación de intereses (entre otros aspectos), trata de llamar la atención sobre el hecho de que los cambios difícilmente son aislados, y que generalmente se trata de constelaciones de cambios. De ahí, la intención de atender las modificaciones del régimen político como transformaciones del pacto de dominación, que a su vez se expresan en modificaciones en la orientación de las políticas y que manifiestan el agotamiento de la significación política del mito. Su contraparte, a nivel sectorial, son las transformaciones en las reglas, prohibiciones y ritos de los campos de políticas, en las modificaciones que se advierten en el patrón de articulación de intereses, en la importancia del mito y su horizonte valorativo en la orientación de las políticas.

Dos temas complementan la reflexión sobre los campos de políticas. El primero sobre las formas de distribución de poder, recursos y atribuciones al interior del mismo, que se caracterizan bajo el término de fórmulas de gobernabilidad; el segundo, sobre la cuestión de la representación de intereses y sus tensiones, analizadas a la luz del concepto de corporativismo y de la estructura de oportunidades capaz de permitir el surgimiento de acciones colectivas opositoras, en posibilidad de cuestionar dicha modalidad de representación de intereses e impactar en la dinámica y configuración del campo de políticas.

Finalmente, se discuten las escalas del cambio en la educación pública en términos de las distintas modalidades de intervención estatal, y los propósitos históricos que le asignan a la educación y que se expresan en los mitos y las utopías. Otras modificaciones aluden los

campos de políticas, a los patrones de articulación, a los diseños organizacionales y a las configuraciones valorativas.

“Del nacimiento y muerte de mito político llamado Revolución Mexicana: Tensiones y transformaciones del régimen político.1914-1994 ”, es el título del segundo capítulo, que pretende reflexionar sobre el surgimiento del mito político en su doble dimensión de proceso unitario y discurso refundacional o sobre la novedad, señalando cómo los temas del cambio y la igualdad social predominan sobre otros, hasta formar una dualidad que será el núcleo del mito revolucionario.

El horizonte valorativo y simbólico de la Revolución, sustentará la creación de campos de políticas. Al interior de ellos, se ejercerán las funciones gubernamentales, así como las de agregación y representación de intereses de los agrupamientos y clientelas. Los campos serán los espacios donde el mito adquirirá vitalidad y sentido como narrativa fundacional e imagen de futuro e igualmente como *mythos*, entre aquellos actores que se reconocen en él y que constituyen los apoyos sectoriales al régimen.

El segundo apartado de este capítulo intenta caracterizar, bajo la idea de modelo típico real o histórico, la dinámica del régimen político mexicano, sus reglas y prohibiciones, su capacidad para generar estabilidad e integración política, institucionalizando formas de interacción, negociación, intercambio y confrontación, entre actores que compartirán un imaginario político similar derivado del mito. Dicha capacidad descansa también en un modelo de desarrollo y un conjunto de políticas que explícitamente se vincularán con los valores de progreso con justicia social, y que se privilegiarán a costa de contener el de democracia efectiva que también formará parte del mito político.

El tercer apartado interroga sobre la crisis del régimen, el agotamiento del modelo de desarrollo y el cambio en las orientaciones de política. Procesos que convergen con el ocaso del mito político, puesto que se diluye el imaginario político compartido y se agota la capacidad de las reglas y prohibiciones para generar estabilidad e integración. Es en tal

contexto donde práctica y simbólicamente se emprende el desmantelamiento del mito revolucionario, y donde emerge la violencia política como ingrediente en la disputa entre las élites.

El tercer capítulo denominado "La educación pública nacionalista y la constitución del campo de políticas: Entre la utopía y el mito. 1857-1940", reflexiona en torno a los principios y creencias políticas que obraron en contra de la constitución de un campo educativo nacional, unificado y centralizado durante el siglo diecinueve mexicano, y la manera en que esa necesidad se abrió paso a finales del mismo. Sobre la base de la oposición entre los principios de libertad y autoridad, pretende advertir cómo, primero durante el Porfiriato y posteriormente con la Revolución, aunque por distintas razones, ganó terreno la idea de fortalecer la autoridad educativa federal, imponiéndose paulatinamente a los principios de libertad de enseñanza y autonomía de los estados que habían sido privilegiados por los liberales.

El triunfo y la legitimidad de la intervención federal educativa, será posible en virtud de un imaginario de redención y transformación que asocia la expansión de la educación pública federal a las tareas de cambio y reforma social de la Revolución Mexicana. Ese vínculo permite la identidad entre Revolución y educación como parte del mito político, así como consolidar paulatinamente la autoridad federal en materia educativa y una educación básica concebida como popular, masiva, centralizada y con una orientación unificada.

El capítulo destaca el imaginario de redención educativa, los mecanismos de participación federal y su influencia en el diseño organizativo de la SEP; las tendencias y circunstancias que permitieron centralizar la autoridad, atribuciones y funciones en ella. Advierte, además, la importancia política de las organizaciones magisteriales, su formación y su unificación auspiciada desde la misma SEP y la estrecha correspondencia que existe entre centralización educativa y sindical. Secretaría y sindicatos formarán una alianza que será el soporte de la formación de un campo de políticas centralizado en favor de la autoridad federal y la monopolización de la representación sindical. Para ello, confrontarán exitosamente, a lo

largo de distintas coyunturas, a gobiernos estatales, escuelas particulares y clero, entre otros. Esta confrontación generó un esquema amigo-enemigo en torno a la educación pública que dramatizó la fuerza simbólica, política y valorativa del mito y que formará parte de su imaginario.

La alianza e interacción entre organización educativa federal y sindicatos magisteriales generó pautas de articulación de intereses que se expresaron en ciertas reglas y prohibiciones; así como en la imagen compartida de una educación comprometida plenamente con la transformación social, que estará en la base de la educación socialista, y en la intervención, prácticamente absoluta, que el gobierno federal obtendrá en materia educativa en virtud de ella.

La confluencia entre educación y Revolución, que logra su esplendor durante el cardenismo, se convertirá en parte del mito fundacional, en imagen de futuro y en el *mythos* del campo de políticas y de las burocracias de la SEP y sindicales, que formarán el núcleo de aliados sustantivos de la educación pública. Es el ciclo formativo del mito y del campo de políticas del que pretende dar cuenta el tercer capítulo, advirtiendo las presiones por converger a la educación con las tarea de reforma social.

El cuarto capítulo: “Mito y campo de políticas: Expansión y crisis. 1940-1978”, se pregunta sobre la capacidad institucionalizadora del mito educativo, fundamentalmente para configurar de manera estable el campo de políticas y el patrón de articulación de intereses, excluyendo la movilización social y eliminando la mimesis entre educación y transformación social, sin disociarlas, conservando, por tanto, la intercambiabilidad entre Revolución y educación. La reestructuración valorativa y política del mito, su conducción al interior del espacio escolar y su conversión en metas institucionales —señaladamente, el crecimiento del servicio y la centralización de atribuciones en manos federales— serán parte del proceso institucionalizador. Su complemento residirá en el redimensionamiento del monopolio de representación ligado al mito en su forma movilizadora. De ahí, la sustitución del Sindicato

de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La reforma social, como propósito trascendente, legitimó la centralización extrema de funciones y atribuciones en manos federales. También fortaleció el patrón interburocrático y el campo de políticas, pero a costa de vulnerar sus objetivos institucionales y sustituirlos por las pretensiones de transformación social cardenista. Así, la reforma que había coadyuvado a la configuración del campo, resultaba problemática para su institucionalización. El problema consistía en sustituir la reforma social sin renunciar a ella, en transformarla en parte de las metas institucionales sin tensionar el campo, permitiendo la coexistencia entre sus actores (amigos y enemigos) aunque sin diluir sus diferentes posicionamientos frente a la educación pública. Para ello, se requería reconstruir la diferencia entre educación oficial y privada y, consecuentemente, restablecer en algún grado la libertad de enseñanza.

Este capítulo pretende mostrar la manera en que se redefinió valorativa, política y constitucionalmente la relación entre educación y reforma social. La forma en que el mito educativo sobrevivió al cambio político e ideológico, que tuvo lugar en los años cuarenta, los efectos de ese cambio en la configuración y dinámica del campo de políticas, particularmente en el diseño organizativo del monopolio de representación sindical y en las tareas, metas y organización de la SEP.

Caracteriza también el campo de políticas y la configuración típica del patrón de articulación después de la reorientación del mito y el *mythos*, hasta finales de los años cincuenta, cuando se presenta la crisis de eficiencia del mito y el cuestionamiento a la legitimidad de la representación sindical. A partir de ahí, se pretende mostrar que los problemas de representación estaban vinculados a las tensiones propias del corporativismo, pero también a las dificultades de gobernabilidad sindical, derivadas de la reconstitución del monopolio de representación realizado en los años cuarenta.

A esos dos factores se añaden otros, estructurales y coyunturales, de los cuales intentamos dar cuenta. En su conjunto, ambos forman la estructura de oportunidades que permite la emergencia de un movimiento magisterial disidente, que transgrediendo las reglas y prohibiciones, logrará alterar la estabilidad del campo, su capacidad de previsión y certidumbre, vulnerar la negociación laboral corporativa, y cuestionar el monopolio de representación.

El capítulo se propone también comprender la manera en que logra superarse tal crisis y la forma en que su resolución exitosa implica adecuar el mito a las tareas gubernamentales y a su planificación, bajo tres propósitos que se advierten como componentes del *mythos*: crecimiento, centralización y unificación. De igual modo, pretende dar cuenta de la reconstitución de las reglas y prohibiciones del campo y la manera en que los liderazgos magisteriales resuelven el problema de la gobernabilidad sindical.

Finalmente, se advierten las tensiones y debilidades que el nuevo ciclo expansivo y centralizador genera al interior del campo y en las tareas institucionales de la SEP, señalando los problemas, conflictos y paradojas que se manifiestan al finalizar los años setenta, así como las tendencias de cambio y la emergencia de nuevas tareas, exigencias y valores que cuestionarán el mito, el patrón de intereses y que abrirán paso a las políticas de reestructuración del campo de políticas, iniciando con la desconcentración educativa.

El capítulo quinto: “Entre ocaso del mito y la reestructuración del campo de políticas 1978-1993”, advierte las tensiones y tendencias del cambio institucional al interior de la SEP, y la manera en que la política de desconcentración educativa inicia un periodo de confrontación interburocrática y una crisis institucional, debido a que su realización era incompatible con el patrón de articulación de intereses entre la SEP y el SNTE. La reforma tendrá que abrirse paso transgrediendo las reglas y prohibiciones del campo. La desconcentración educativa será evidencia de la ruptura del patrimonio interpretativo común que habían mantenido ambas burocracias sobre las tareas educativas y, por tanto, cuestiona partes fundamentales del mito como la centralización, la expansión de la intervención federal

y el sentido mismo del crecimiento del servicio educativo como medida de los logros igualitarios de la Revolución.

Esta ruptura interpretativa, donde se advierten intereses divergentes sobre las metas y objetivos de la educación, motiva acciones que transgreden acuerdos básicos del campo y confronta a las burocracias, conflicto que funcionará como parte de la estructura de oportunidades que posibilitará el surgimiento de movimientos disidentes que a su vez cuestionarán tanto el encapsulamiento centralizado y corporativo de la negociación salarial como el monopolio de representación en manos del SNTE.

A partir de ahí, el capítulo inquiriere sobre los orígenes y motivaciones de las acciones colectivas disidentes, su despliegue y efectos en la estabilidad del campo y el patrón de articulación, que en buena medida se reconstituyen después de haber sido alterados por la desconcentración, siguiendo una lógica de *contradisidencia*. Ello permitirá que la burocracia sindical reabsorba la reestructuración desconcentradora y abra paso a un ciclo de negociación y conflicto sobre las reformas políticas y de política del campo que se expresa en la descentralización y la federalización educativa.

El capítulo busca comprender los ejes del conflicto y la negociación interburocrática, así como los efectos que la reestructuración descentralizadora tiene sobre la SEP y el SNTE. De igual modo, pretende entender las transformaciones y continuidades en las reglas, prohibiciones y rituales del campo y su patrón de articulación, tratando de advertir cómo, ante las dificultades que afronta la reestructuración y el soporte que el mito provee para generar resistencias a la misma, paulatinamente se construye una contrainterpretación fundada en la imagen legitimadora del federalismo, como mito fundacional de la nación, y que opera como eje de una reestructuración mayor del campo de políticas educativas, que se genera en el contexto de la reestructuración valorativa, política y jurídica del imaginario del mito de la Revolución Mexicana.

Concebida como pacto para la reestructuración institucional, política, jurídica y simbólica del campo, la federalización vulneró plenamente el patrón de articulación de intereses e institucionalizó la incorporación de actores ajenos a los interburocráticos. El capítulo trata de dar cuenta de este proceso, de sus distintas dimensiones políticas, laborales y salariales, de la reestructuración corporativa que implicó y de la emergencia de nuevas reglas que coexistirán con las prevalecientes en el campo. Al final, se interpreta la batalla y la liquidación de algunos componentes sustantivos del imaginario del mito, hasta entonces resguardados jurídicamente, que se escenificará en los espacios del congreso mexicano en 1993.

En síntesis, tal es la interpretación, la perspectiva y la mirada que nos proponemos desplegar en estas páginas.

#### **Nota final sobre las fuentes**

El material utilizado es diverso. Se recurre ampliamente a las fuentes bibliográficas sobre los distintos temas que interesan. Incluye leyes, decretos, reglamentos y estatutos; memorias y documentos oficiales de las distintas épocas que se abordan, recuperando aquellas publicaciones e impresos donde los agrupamientos, particularmente los disidentes, exponen sus interpretaciones sobre sus acciones. La estenografía parlamentaria también es usada como fuente. Parte de mis propios esfuerzos de investigación, concretizados o no en publicaciones, los he incorporado también, incluyendo un ejercicio de observación sobre el despliegue anual del magisterio disidente en la ciudad de México que, aunque no ha sido constante ni sistemático, me ha provisto de imágenes y estímulos que no he encontrado en otra parte. Finalmente, el Archivo Histórico de la SEP y el Archivo Técnico de Política Educativa, fueron particularmente importantes. Aun el SNTE espera un archivo que resguarde su memoria y que pueda consultarse plenamente sin la sensación de sentirse sospechoso de invadir un territorio extraño.

## **I. CONFIGURACIÓN TEÓRICA Y PROBLEMAS ANALÍTICOS**

La homología de lo sagrado y de lo político no es tal sino en la medida en que ambos conceptos se hallan regidos por una tercera noción que los domina: la noción de orden o de *ordo rerum*...

Georges Balandier

### **1. El mito político y las imágenes fundacionales**

La idea de una educación comprometida con el progreso, la reforma, la justicia social y las promesas de refundación sociopolítica de la Revolución Mexicana, que concebía al maestro como su agente imprescindible, se constituyó en la imagen fundacional de la alianza que, desde los años cuarenta hasta finales de los setentas del siglo veinte, mantuvieron las burocracias de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Dicha alianza, institucionalizada como patrón de articulación de intereses, experimentará una serie de reestructuraciones sucesivas, a menudo conflictivas, que comenzaron en 1978 con la desconcentración educativa. A ella seguirán la descentralización y, posteriormente, la federalización educativa de principios de los años noventa.

Tanto el magisterio como sus organizaciones sindicales contribuyeron a formar esta imagen en favor de la expansión de los servicios de educación básica, concebidos, durante los años veinte y la primera mitad de los treinta, como parte de las tareas de reforma social de la Revolución. Con el cardenismo, el sindicalismo magisterial oficial agrupado en el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM, antecedente del SNTE), fungió como aliado del gobierno federal para expandir y unificar en todo el país una orientación educativa denominada "socialista", dotada del compromiso de participar en favor de las tareas de reforma social en la fase tardía de la Revolución (Tobler, 1997). Los

nexos entre educación y reforma social se esgrimirán como recursos legitimadores en favor de la concentración de atribuciones y facultades del gobierno federal en materia educativa.

Durante los años cuarenta, el SNTE, además de sustituir el monopolio de representación sindical que había logrado obtener el STERM, favoreció la reforma de la educación socialista aunque no prescindió, como tampoco lo hicieron los gobiernos federales de la revolución institucionalizada, de la idea de una educación básica, nacionalista, popular, masiva y unificada, cuya expansión y crecimiento constante expresaba la tarea reformadora de una revolución que oficialmente se consideró *inextinguible*. La idea de una revolución permanente, que a través de las acciones y políticas gubernamentales despliega de manera incesante su programa de reformas e incluso lo amplía, será desde entonces parte del discurso y el imaginario político oficial de México.<sup>1</sup>

Esa imagen fundacional de una educación comprometida —fundida y confundida con la reforma y la justicia social— proponemos entenderla como mito político. Sin embargo, aquella resulta incomprensible sin la imagen, mítica también, de la Revolución Mexicana, exhibida por sus herederos políticos (gobierno y partido) como refundadora del orden social y modeladora permanente de él, en virtud de esas dos promesas con las cuales la educación básica prácticamente se mimetizó cuando se le definió socialista. De ahí que educación y revolución formen parte de la misma imagen mítica, que contribuyó a la consolidación y configuración del régimen político mexicano, pero también de lo que hemos llamado campo de políticas educativas y, como veremos más adelante, de su patrón de articulación de intereses.

---

<sup>1</sup> Alberto Morales Jiménez, calificado por Stanley Ross como uno de los intelectuales que tempranamente sostuvieron la idea de la permanencia de la Revolución, escribió en 1943 lo siguiente: “Lo que la Revolución tiene de eterno y de invencible, está a la vista de todos: es su esfuerzo en pro de los de abajo, de los preteridos, de los olvidados, de los infamemente humillados y escarnecidos durante cuatro siglos que se antojan inacabables”. El título de la obra a la que pertenecen estas páginas inquiriere sobre la permanencia de la Revolución, la vigencia y cumplimiento de sus metas y por tanto sobre su importancia legitimadora: Stanley, Ross (1979), *¿Ha muerto la revolución mexicana?*, México, Premia Editora, La red de Jonás, 140.

La expansión y crecimiento de los servicios de educación básica en manos del gobierno federal le permitió concentrar atribuciones y facultades en tal materia, apoyándose para la realización de ambas tareas en las organizaciones sindicales que se convertirían en sus aliados más importantes. Durante los años veinte y treinta esa alianza prefiguró un patrón de articulación de intereses que se desplegará plenamente a partir de los años cuarenta y hasta finales de los setentas del siglo veinte, gracias a lo cual las burocracias sindicales y educativas se apoyarán mutuamente en sus funciones y gobernarán conjuntamente el campo de políticas de la educación básica. El mito político de la educación básica pública comprometida con la reforma, presidirá y legitimará tanto el campo como su dinámica de articulación de intereses interburocráticos.

Con sus promesas redistributivas, la Revolución Mexicana será la imagen fundacional del nuevo orden social y político. Como imagen legitimadora servirá, por un lado, para dar unidad a la diversidad política, ideológica y faccional que ella misma significó como hecho histórico, y, por otro, para crear un “discurso sobre la novedad”, es decir, aquello que Francois Xavier Guerra (1989: 16-17) ha interpretado como la creencia de que la revolución (tal como la francesa, la bolchevique o la mexicana) es tal porque reconstruye *a partir de la nada* a la sociedad en su conjunto.

La Revolución Mexicana elaboró un discurso sobre la novedad centrado en su programa de reformas; tierra, trabajo, educación, etcétera. En su carácter de mito político, presidió la constitución y despliegue de un nuevo régimen político, presidencial y corporativo, vale decir, de un nuevo arreglo institucional de gobierno y representación, y de control y participación política. (Villa, 1987).

Hace tiempo que el concepto de mito dejó de ser entendido como mero vestigio ancestral, falsedad o fantasía a la manera de la antropología victoriana (Rubio, 1984). Malinowski, por ejemplo, advirtió su importancia como justificación o refuerzo de las creencias y prácticas que articulan la vida en ciertas sociedades. El mito entra en escena,

según el autor, cuando cierto rito, ceremonia o regla social piden una justificación. Dicho en clave sociológica, cuando inquietan por su legitimidad. De ahí que, en las *comunidades salvajes*, el mito, más que una narración que se cuenta es una realidad que se vive. (Malinowski, 1993: 112-113).

Del argumento anterior cabe destacar la importancia funcional y legitimadora del mito que exige anclar su análisis en el contexto en el que opera y en el momento ritual en que se invoca su presencia. Sin embargo, el nexo entre mito y rito no es el único que importa, puesto que las narraciones míticas también pueden estar vinculadas a ciertos acontecimientos legitimadores como la invasión o la construcción de una ciudad, tal y como lo advirtió Otfried Müller a partir de la filología histórica .

Según esto, el mito es una narración sobre cierto acontecimiento legitimador donde lo real y lo ideal se funden, no para explicar los hechos objetivos sino para transmutar lo real en una realidad mágica (Rubio, 1984), comunicable aunque no repetible. El mito resguarda la memoria del acontecimiento legitimador, le confiere una realidad aparte, mágica o religiosa. De esta voluntad de permanencia o de trascendencia es posible derivar la importancia simbólica del mito como representación de un acontecimiento concebido extraordinario, acaecido en algún punto del tiempo y magnificado a lo largo del mismo para permanecer en él.

Carbonell ha llamado la atención sobre los relatos míticos cuyo tema es el rapto, por parte de Zeus, de una princesa fenicia, hija de Agenor, rey de Tiro y de Sidón. La princesa se llamaba Europa, su origen asiático se aclara ahora, dice el autor, cuando las excavaciones revelan que “la Fenicia-Palestina (...) fue la primera cuna del helenismo” (2000: 35).

Mediante el mito, el pueblo mexica se atribuyó la creación o el dominio de la agricultura, del calendario o la escritura, nos dice Christian Duverger (1987). La preocupación mexica consistirá en vincularse a la tradición cultural tolteca, a la *toltecáyotl*, origen y productora de

tales saberes. La intención era legitimar el dominio *azteca* recurriendo a un pasado prestigioso. En una perspectiva complementaria, Enrique Florescano (1990), interpreta como mitos los relatos de los mexicas acerca de su origen, es decir, como narraciones simbólicas. En ellas, advierte la voluntad de la élite *azteca* de legitimarse en el pasado tolteca mediante manipulaciones de la memoria histórica,<sup>2</sup> y también debido a la apropiación de antiguos relatos y mitos a los que sobrepuso su propia interpretación, pretendiendo enlazarse con un pasado glorioso a la altura del poder que había adquirido, opuesto a su origen histórico.

Los ejemplos anteriores pretenden ilustrar la importancia simbólica y política de ciertas narraciones míticas, sus nexos con ciertos acontecimientos ideales o pretensiones ideológicas asiático del helenismo y del mismo nombre del continente europeo; y los afanes mexicas de presentarse y autorrepresentarse como herederos de la tradición tolteca, donde el mito revela su importancia legitimadora.

Ciertas imágenes del pasado que aluden a acontecimientos que se consideran fundacionales para el orden de dominación prevaleciente, también para ciertas colectividades o configuraciones de intereses, pueden interpretarse bajo la expresión de mitos políticos. El mito de una comunidad primordial como sustrato de la nación en tanto *comunidad imaginada* (Anderson, 1983); de la revolución como reestructuradora de un orden social totalmente nuevo; de las Cruzadas o de la Guerra Santa árabe, derivadas de la confrontación entre un Occidente materialista y un Oriente espiritualista, son algunos ejemplos.

Un mito político es una suerte de alegoría (Sivan, 1997) capaz de motivar la acción colectiva, por medio de la cual se narra el origen de un orden de dominación, un pacto, una alianza o una colectividad. No es, sin embargo, la simple crónica de un hecho fundacional,

---

<sup>2</sup> Thelma Sullivan llamó la atención sobre el hecho de que la memoria histórica era manipulada con fines políticos. Para ello se recurrió, al menos por lo que hace a la región central de México, a la destrucción periódica de los códices, reescribiendo nuevamente tal memoria pero de un modo que favoreciera al soberano de la época. Nigel, Davies (1992), *El Imperio Azteca*, México, Alianza Editorial.

ya que constituye una recreación simbólica que magnifica, dramatiza y a menudo convierte en epopeya ese hecho fundacional, a través del cual se asume la constitución del orden político vigente,<sup>3</sup> además, resguarda y magnifica la memoria de ese acontecimiento fundacional que, en tanto tal, adquiere carácter extraordinario. Tal es la dimensión que adquiere la revolución en tanto mito político.

Al recrear los orígenes del orden, el mito político constituye una explicación del porqué dicho orden es así y no de otra manera. La historia fundacional que narra, otorga sentido a la nueva estructuración jerárquica y a las posiciones entre dominantes y subalternos. De ahí que un mito político pueda ser advertido como discurso que otorga legitimidad validez o significación a un orden de dominación, a una comunidad de valores o a una configuración de intereses.

El mito genera significación en favor de un orden en la medida en que en él se reconocen los intereses de aquellos actores y fuerzas que constituyeron y constituyen el pacto de dominación sobre el que se funda ese orden y sus expresiones institucionales, tales como el Estado o el régimen político. En ese sentido, se convierte en representación del orden y del pacto, es su doble o su imagen, es decir, su *mythos*, en virtud de que los expresa<sup>4</sup> y simbólicamente los contiene.

Al constituirse en la representación simbólica del pacto de dominación originario del que deriva el orden vigente, el mito político provee no sólo una explicación común del porqué del compromiso que sujeta a los integrantes del pacto, sino también se convierte en el relato de origen que ellos comparten como patrimonio político simbólico. De ahí que los acuerdos,

---

<sup>3</sup> Alberto Reig, por ejemplo, interpreta la versión oficial española sobre el asedio y defensa del Alcázar de Toledo, ocurrida en 1936, como mito y símbolo político del régimen franquista. La épica asociada a él servirá como factor de cohesión interna entre los combatientes de la *Cruzada de liberación*, pero el relato en su carácter mítico servirá para *ocultar* el origen militar insurreccional del régimen de la *España nacional*. Alberto, Reig Tapia (2000), "El asedio del Alcázar: Mito y símbolo político del franquismo", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, abril-junio, pp.101-129.

<sup>4</sup> Así como originariamente *logos* alude a concepto, *mythos* alude a imagen. Lluís, Duch (1998), *Mito interpretación y cultura*, Barcelona, Herder.

conflictos y negociaciones, se elaboren en el marco que proporciona dicho mito que genera un horizonte valorativo y una agenda epocal que contiene las cuestiones públicas susceptibles de resolverse mediante políticas. En el caso mexicano, progreso con reforma o justicia social serán los componentes sustantivos del mito político de la revolución.

En cuanto al régimen político, el mito induce y propicia la generación de ciertas pautas de interacción de los actores entre sí, así como de éstos con las instituciones políticas. La institucionalización de tales pautas crea márgenes de certidumbre y calculabilidad, tanto a los actores como a las instituciones del régimen. Se trata de reglas y prohibiciones, pero también de ceremonias y ritos, cuya realización o cumplimiento renuevan y recrean el mito político fundador, hacen ostensible la adhesión al pacto y exhiben la conformidad con el orden social prevaleciente. La inobservancia de las reglas y prohibiciones, costosa para aquellos que la realizan en la plenitud del mito, al convertirse en práctica rutinaria, revela con frecuencia el agotamiento, la debilidad o la franca decadencia del mito político.

La revolución, en tanto mito político, genera y contiene una red jerárquica de valores, metas y temas políticamente significativos que constituyen las promesas históricas del orden de dominación naciente,<sup>5</sup> las cuales, vistas desde la perspectiva de la acción pública, constituyen la agenda epocal de políticas en la que convergen los diversos actores que se reconocen en el mito en cuestión. Esas promesas y su agenda histórica de políticas, se despliegan en campos específicos donde actores e instituciones concurren en torno a temas particulares (tierra, trabajo, educación) .

El hecho de que el mito político genere un campo de valores políticos, compartidos entre los actores del régimen y sus diversos campos de políticas, es de crucial importancia, puesto

---

<sup>5</sup> La concepción del mito político que orienta metas y objetivos institucionales se acerca a las interpretaciones antropológicas clásicas sobre patrones culturales. Sin embargo, mientras la primera destaca los valores e ideales asociados a un determinado orden o régimen político, las segundas aluden a las normas y valores de la sociedad en cuanto tal, simbolizadas por Ruth Benedict, en el caso de la sociedad japonesa, en la antinomia entre el crisantemo y la espada, es decir, en el culto a la estética y a la guerra al mismo tiempo. Ruth, Benedict ( 1974), *El crisantemo y la espada*, Madrid, Alianza Editorial.

que les permite operar con fluidez acuerdos y políticas, reconocer mutuamente reglas básicas, compartir ritos y ceremonias que facilitan la interacción y permiten la coexistencia entre ellos, a pesar de la competencia que emprenden por los recursos del régimen y del campo al que pertenecen. Esta competencia, incluso, llega a ser estructurada y facilitada también por medio de la uniformidad organizativa de los intereses como en el caso del corporativismo, donde el mito político dota de sentido a la posición y al lugar que ocupa cada actor partícipe del pacto, a las formas de representación de intereses y a las modalidades prescritas por el régimen y asumidas colectivamente para obtener los recursos y bienes de cada campo.

Un mito político, como la revolución, es capaz de generar la creencia de refundación del orden social y político. Por su parte, la utopía constituye una imagen del futuro en la que se expresa la voluntad de transformación del universo social según ciertas aspiraciones (Barabas, 1989). La utopía es sueño inacabado, proyecto y esperanza porque resulta de la negación de lo dado y de la anticipación esperanzada de lo porvenir (Bloch, 1979: TI ). Las utopías sociales tienen en común, dice Bloch, la voluntad de *reconstrucción de la sociedad entera*. (1979, TII: 152).

## **2. Régimen y mito político**

La Revolución Mexicana funcionó como mito fundacional del régimen político, como imagen del pacto de dominación en el que ese régimen se sustentó, y como fuente de legitimidad de las acciones y políticas gubernamentales que se asociaron al cumplimiento del programa de reformas del mito político. En su dimensión fundacional será advertido como el acontecimiento que rompe con el antiguo régimen y finca una nueva era. Su irrupción en el tiempo nacional será escenificada cada 20 de noviembre mediante ceremonias cívicas masivas. Como *mythos* presidirá el pacto cristalizado en el partido de Estado que exhibirá su

origen y adhesión revolucionaria. El progreso y la justicia social serán las metas que legitimarán al régimen y al trabajo gubernamental.

El régimen político es un sistema de instituciones y prácticas políticas. En ese espacio se realizan las tareas gubernamentales, la agregación de intereses entre los actores, así como la contienda y el conflicto entre ellos. De igual forma, a nivel del régimen se establecen y operan los mecanismos de control y participación política. Los ejes institucionales serán, en el caso mexicano, el Ejecutivo y un partido de Estado que, a diferencia de otros, no prescindirá de la competencia electoral (Villa, 1987b y 1990).

En el diseño institucional del régimen se expresa el pacto de dominación y participación política, que preside la agregación de intereses y define las relaciones entre las coaliciones dominantes y las configuraciones subalternas. El régimen es, por tanto, una modalidad de dominación que especifica las formas de participación de los actores, instituye los mecanismos para su control, las reglas de interacción, la amplitud y modos de distribución de los recursos por los que compiten, así como las arenas o espacios en los que es posible tal competencia.

El entramado de reglas<sup>6</sup> y prohibiciones formales e informales que regulan el intercambio y la interacción política entre los actores, constituyen el soporte institucional profundo del régimen político. La equivalencia entre reglas del juego e instituciones (Powell y DiMaggio, 2001), permite advertir la reproducción crónica de patrones de interacción política, cuya persistencia no requiere de movilización colectiva recurrente sino de la observancia rutinaria de las reglas. El resultado es la estabilidad y la continuidad de un régimen. El rompimiento o bloqueo del proceso reproductivo cuestiona a las reglas del juego y, en su sentido simbólico, también a las imágenes míticas asociadas con el origen de esas reglas.

---

<sup>6</sup> Sobre el régimen político, definido como un conjunto de reglas procesales, remitimos a los trabajos de Krischke (199) y Munk (1996).

A partir del régimen<sup>7</sup> se expresan las modalidades de dominación y arreglo político entre las clases, pero también se procesan las tareas de gobierno. La función gubernamental,<sup>8</sup> es decir, de sostener el orden y regular las relaciones sociales, de coordinar, dirigir, planear y resolver las cuestiones públicas, estará condicionada por las reglas de participación y negociación política constitutivas del régimen.

Si bien el gobierno como función y asociación (conjunto del personal político-administrativo que ejerce las funciones públicas o gubernamentales) forma parte del régimen, no lo agota. El diseño institucional del régimen incluye al menos los siguientes elementos: la distribución del poder político entre las ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); las modalidades de representación de intereses y de participación y competencia política a través de sistema de partidos y el proceso electoral.

El régimen presidencial de partido hegemónico instituyó una legitimidad basada en agendas redistributivas, derivada de las promesas e ideales del mito político. Instituyó, además, ciertas formas de negociación y agregación de intereses, como las corporativas que fomentaron expresiones políticas de consenso, acotando y anulando la eficacia de aquellas de confrontación.

---

<sup>7</sup> Brachet define el pacto de dominación en una forma muy similar a la manera en que usualmente se ha entendido el régimen político. Para ella, un pacto de dominación es "un conjunto de reglas institucionalmente sancionadas y coercitivamente respaldadas que especifican 'quién obtiene qué' en un momento dado y dentro de los límites del territorio nacional dado. Incluye un elemento simbólico importante en la medida en que significa a la vez 'quién debería obtener qué' (de acuerdo a reglas escritas y a la retórica oficial), y quién, de hecho, obtiene qué. El grado de discrepancia entre ambos y la presencia de protagonistas capaces de llamar la atención a tal discrepancia serán vistos como factores detonantes en el proceso de renegociación y transformación del pacto". Vid. Viviane, Brachet-Márquez (1996), *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.

<sup>8</sup> Debo a Jorge Padua la distinción de las dimensiones del gobierno; a) como institución, es decir, como complejo de normas y procedimientos, estructura de estatus y funciones públicas a través de las cuales se gobierna la sociedad; b) como función, esto es, como proceso de sostenimiento del orden, regulación de relaciones sociales, responsable de la coordinación, dirección y planeación gubernamental, y c) como asociación, en el sentido de conjunto de funcionarios que ocupan estatus y desempeñan las funciones de gobierno en un tiempo determinado.

Con ello se favoreció la constitución de reglas institucionales, formales (legales) e informales, implícitas y explícitas, que prescribieron formas permisibles para la obtención de tales o cuales recursos. De este modo, difícilmente una huelga, un paro o una revuelta constituyeron formas de presión típicas de las organizaciones corporativas, aunque lo hayan sido de otras agrupaciones cuyo carácter disidente les impidió acceder a los canales institucionales de negociación política, por lo que, con frecuencia tuvieron que hacerlo en contra de las representaciones formalmente reconocidas, logrando, en algunos casos, abrir espacios de negociación, aunque a un costo tan elevado y con una inversión tan alta de recursos organizativos de apoyo y legitimidad política, que convirtieron a la disidencia en una ruta de acción ostensiblemente desfavorecida sino es que proscrita por el régimen político.

La aceptación o proscripción de ciertas formas de negociación y presión política, la inclusión o no de ciertos bienes y recursos como objeto de la contienda política y, por tanto, de aquello legítimamente exigible al régimen, derivó de las agendas epocales de política, así como de una serie de cuestiones públicas, asumidas por el régimen y sus actores como ineludibles a la acción gubernamental.

No obstante las diferencias políticas y de política, los actores participantes del pacto de dominación compartieron un horizonte valorativo sobre el tipo de cuestiones y problemas públicos, y sobre el sentido o la dirección en que tales cuestiones podrían resolverse. Tal fue el caso, entre otros, de la salud y de la educación pública como temas de la agenda epocal basada en los valores de justicia social.

¿Qué es lo que genera ese horizonte valorativo? Más específicamente: ¿Qué es lo que permite agrupar epocalmente una serie de temas de política considerados afines en el marco de un régimen? O en todo caso: ¿Por qué en un régimen determinado aparecen ciertos temas que configuran una agenda histórica de políticas y por qué para la realización de esa agenda los actores se suscriben a ciertas pautas de acción institucionalizadas?

Nuestra respuesta apunta al mito político como proveedor de un horizonte valorativo que, referido a la fundación del orden de dominación, lo recrea y legitima en la medida en que establece los temas y recursos susceptibles de disputa pública, mientras el régimen prescribe las formas válidas de aproximación a este horizonte y el gobierno convierte los ideales en metas a través de políticas desplegadas al interior de campos temáticos específicos en los que convergen diversos actores.

El mito político de la Revolución Mexicana estableció dos propósitos: progreso y reforma o justicia social. En ese horizonte valorativo adquirieron significación cuestiones como el reparto agrario, las leyes laborales, los servicios de salud y educación pública, los programas de vivienda, entre otros. Procesarlas requirió de un complejo diseño institucional y de la diversificación y especialización de las funciones gubernamentales que, aunque no las resolviera con la debida eficiencia y eficacia, su permanencia en la agenda de políticas manifestaba la vitalidad del mito. En los momentos de su debilitamiento o de su ocaso, es decir, ante la evidencia del incumplimiento de las promesas convertidas en agenda gubernamental, la pregunta que tendrán que responder tanto la clase política como los intelectuales del régimen será la siguiente: ¿Ha muerto la Revolución Mexicana ?

### **3. Campos de políticas y patrones de articulación**

En su dinámica y diseño, el régimen mostró sus estrategias a nivel *temático* configurando campos específicos de políticas, donde los propósitos o ideales de redistribución social del mito se convirtieron en los ejes de la acción gubernamental: tierra, trabajo, educación. La constitución de tales campos significó: a) construir aparatos burocráticos para atender las demandas de las clientelas; b) configurar un esquema de alineamiento político en favor o en

contra de las decisiones de política, generando una distinción amigo-enemigo<sup>9</sup> en torno al tema vertebral de cada campo; c) encapsular corporativamente a los aliados estratégicos de cada campo; y d) monopolizar en el gobierno federal atribuciones y decisiones, favoreciendo la centralización política y de políticas, particularmente las concernientes a la reforma social.

En cierto modo, los campos de políticas constituyeron versiones *sectoriales* del diseño institucional del régimen, configurándose en cada una de ellas una versión del mito revolucionario y desplegando una modalidad del pacto de dominación. En el caso educativo, las alianzas entre las burocracias sindicales y de la SEP se institucionalizaron asumiendo la forma de un patrón de articulación de intereses representado por la SEP y el SNTE.

La configuración y dinámica del régimen aparece como una estructura condicionante para la constitución y operación del campo de políticas. No obstante, también resulta visible la contribución del campo al régimen. La centralización del poder en favor del Ejecutivo y del gobierno federal sobre las otras ramas y niveles, las representaciones corporativas y su dinámica política, la adhesión partidista de las clientelas y de los aliados del campo, así como su contribución electoral a la hegemonía partidista, constituyen procesos y propiedades que se enlazan y expresan en ambos niveles.

Un campo de políticas es, en principio, una esfera de acción gubernamental (Lowi, 1994) en la cual se concentran bienes, recursos, facultades y atribuciones en torno a una cuestión pública, constituyendo también un espacio institucional y simbólico en el que convergen aparatos institucionales, organizaciones y actores, portadores de intereses y definiciones específicas sobre la o las cuestiones públicas que son materia del campo.

---

<sup>9</sup> La distinción sustantiva de la política, dice Carl Schmitt, es la de amigo y enemigo. Polaridad que se expresa plenamente en la guerra y la revolución, misma que recuperamos para advertir la tarea de constituir un campo de políticas como una lucha real por recursos, bienes, atribuciones y facultades, sustentada en un imaginario de transformación. Carl Schmitt, (1984), *El concepto de lo político*, Folios, Buenos Aires.

El campo de políticas es una arena en la que se procesan acuerdos y conflictos, y donde los diversos actores movilizan sus recursos y ejercen sus activos organizacionales y políticos para influir en la manera de concebir ese asunto y en las maneras de resolverlo. Mientras el mito político prevalece, los actores que se adhieren a él se conducen a través de formas institucionalizadas de acción política.

Al interior de un campo de políticas, la función gubernamental se despliega mediante un complejo de políticas, es decir, de rutas de acción cuyo proceso y resultado depende del juego de fuerzas entre organizaciones, actores y grupos con intereses diversos que generan enfrentamientos, compromisos, coaliciones, conflictos y transacciones en torno a las políticas, condicionando su carácter y sus resultados (Aguilar, 1994: 25-38).

El campo de políticas constituye una arena regulada de negociación y conflicto en torno a las rutas de acción gubernamental. Cierta coalición de intereses o determinadas alianzas logran predominar e institucionalizarse, particularmente cuando de sus acciones y su movilización de recursos deriva la formación del campo mismo. En esos casos, la alianza fundacional, como en la educación pública básica en México, a menudo se confronta con otros actores para quienes la constitución del campo implica la pérdida de atribuciones, recursos, participación o injerencia en la cuestión que cohesiona temática y valorativamente ese espacio de política y de políticas.

De manera similar a lo que ocurre en un campo organizacional,<sup>10</sup> el proceso de estructuración del campo de políticas implica un aumento en la interacción de las organizaciones sustantivas que en él participan, la emergencia de espacios interorganizacionales fundados en patrones de coalición y la formación de un sentido de valores, propósitos y destino compartido entre los aliados del campo que será provisto por el mito político.

---

<sup>10</sup> Nos referimos a la caracterización que realizan Paul J., DiMaggio y Walter W., Powell, (2001), "Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Powell y DiMaggio (2001).

La identidad entre educación y revolución, como creadores de un orden nuevo con progreso y justicia social, favorecerá una alianza en la que, además de compartir una serie de valores, se logrará la agregación y realización funcional de los intereses de las burocracias de la SEP y de las organizaciones sindicales magisteriales. Esa alianza erigirá a la Revolución Mexicana como un mito político que emblematicará el origen del orden de dominación vigente y dotará de significación a las cuestiones advertidas como ejes de las políticas al interior del campo. Expandir la educación será interpretado como una forma de dar cumplimiento a las promesas de transformación social de la Revolución.

La constitución de un campo de políticas de educación básica legitimó en términos de contribución a la realización de aquellas promesas. La alianza fundacional que constituyó el soporte político de la génesis del campo se convertirá en el mito político que encarnará las razones, ideales, aspiraciones, procesos, tensiones y conflictos que originaron el campo. Además, fungirá como representación del patrón de articulación de intereses, forma institucional que asumirá la alianza entre las burocracias de la SEP y las sindicales magisteriales.

Al interior de un campo determinado de políticas, que puede involucrar diversas estructuras burocrático-administrativas e implicar diversos componentes del régimen, se producen configuraciones particulares de actores que operan como conglomerados más o menos institucionales que permiten el despliegue de las acciones gubernamentales encarnadas en las políticas, dotando al campo de certidumbre, capacidad de previsión y estabilidad, lo que garantiza ciertos márgenes de eficacia política.

Cada actor opera a partir de ciertas percepciones sobre el conjunto de cuestiones que requieren atención pública, algunos de ellos anclados en el mito político o sectorial, pero también en proyectos e intereses con niveles variables de organicidad y estructurados a partir de relaciones políticas diferenciales corporativas, burocráticas o partidarias, y

comprometiendo sus recursos y organización para incidir en las políticas públicas que se generan en el campo de que se trate.

Cuando son esenciales para el funcionamiento del campo, tales configuraciones pueden entenderse como patrones o modalidades de articulación política expresadas en un conjunto de formas que se advierten en la distribución o coparticipación en las funciones de gobierno del campo, en la penetración entre organizaciones burocráticas, así como en su mimesis o isomorfismo institucional derivado de su interdependencia e intercambio (Powell y DiMaggio, 2001).

Los patrones de articulación se expresan asimismo en las reglas compartidas que regulan la obtención de recursos, la integración y exclusión de intereses, las dinámicas de conflicto y negociación, así como las prohibiciones sobre aquellos contenidos, recursos y bienes no negociables y sobre las formas de presión admitidas o proscritas, explícita o implícitamente, del campo.

La dinámica central de un campo de políticas está definida por el patrón de articulación que contiene la interacción de actores que resulta estratégica para su funcionamiento, y por el tipo de actores predominantes y su capacidad para monopolizar la competencia por los recursos disputados en el campo e influir en el ciclo de las políticas, excluyendo o no a otros actores. Dependiendo de tal combinatoria, un campo puede asumir un carácter burocrático, corporativo, partidario o civil, de actor único (cerrado), binario o pluralista.

Con frecuencia, lo que encontramos son campos mixtos, donde las combinatorias son más o menos variables. De este modo, un patrón de articulación burocrática puede estar matizado por la presencia de actores emergentes que, en algunos casos, adquieren tal importancia que llegan a institucionalizarse, permitiendo la reestructuración del campo y modificando su configuración de una manera diferente, afectando con ello sus propiedades y su dinámica.

Desde nuestra perspectiva, el campo de la educación pública mexicana durante el siglo XX estará dominado por un patrón de articulación interburocrático-corporativo, particularmente durante su segunda mitad, además de estar anclado en la Revolución Mexicana como mito político y en la educación pública como su expresión sectorial. El conjunto de transformaciones de fin de siglo, tanto en el mito como en el campo y su alianza, manifestarán la reestructuración del campo de políticas educativas, como intentaremos mostrar en páginas posteriores.

### *3.1 Campos de políticas y fórmulas de gobernabilidad. La distribución del poder*

Un campo de políticas se encuentra condicionado por el diseño y la dinámica del régimen político, tiende a reiterarlos y al hacerlo contribuye a su reproducción. La centralización de atribuciones, facultades y recursos en la institución presidencial y en el gobierno federal en detrimento de las otras ramas y niveles gubernamentales será una condición estructural del régimen, en modo alguno ausente del campo de políticas.

El Ejecutivo no sólo concentró facultades constitucionales,<sup>11</sup> ciertamente enmarcadas en una estructura, sino que también asumió el papel de dirigente de la vasta coalición — nacional y plural— de intereses que en la fase tardía de la Revolución será institucionalizada al interior del partido de Estado. Tal sustento político, sumado a los legales, favoreció la centralización del poder en favor del presidente, subordinando al Legislativo y al Judicial a cuyos espacios se accedía a través del partido de la Revolución, cuyo liderazgo era presidencial.

---

<sup>11</sup> La caracterización del presidencialismo mexicano realizada a fines de los años setenta por Jorge Carpizo (1979), señalaba como facultades constitucionales del presidente las de iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes ; facultades para nombrar y remover funcionarios; declarar la guerra y preservar la seguridad interior; facultades en materia de relaciones exteriores, económicas, hacendarias y educativas, entre otras.

Al carácter unitario del poder presidencial, puesto que es jefe de Estado y de gobierno al mismo tiempo,<sup>12</sup> se añadió su papel de líder del partido hegemónico el cual, a su vez, sobrepuso su estructura organizativa a las instituciones gubernamentales. Partido y gobierno se mimetizaron no sólo porque el personal gubernamental se reclutó entre la militancia priísta sino porque las corporaciones partidistas funcionaron como canales de comunicación entre sus clientelas y burocracias con las dependencias del gobierno federal, que eran ámbitos institucionales del poder presidencial. Particularmente las secretarías de Estado negociaban apoyos y recompensas, garantizaban orden, controlaban demandas, realizaban las funciones gubernamentales en el marco del mito político y operaban como intermediarios eficaces entre los distintos agrupamientos con intereses contrapuestos (Villa, 1987). El modelo existió mientras existieron los recursos económicos, políticos e institucionales para mantener la vitalidad del mito.

La estructura casi monopólica de la participación y representación política al interior del partido de la Revolución, contribuyó a que la función partidaria del gobierno y de la administración pública federal se llevara a cabo. El gobierno centralizador se alimentó del partido, del Ejecutivo pero también del mito político, cuyo despliegue, en términos de reforma social, se asumió como una tarea federal. Esa centralización parece ser la condición previa para el desempeño gubernamental partidario.

Caracterizar el proceso de centralización en materia de educación básica y sus nexos con el mito político es crucial para entender la génesis, estructura y dinámica del campo de políticas. La concentración de facultades, atribuciones y recursos en la federación y en el Ejecutivo se legitimó gracias al mito político y se sustentó en la alianza interburocrática.

El diseño gubernamental centralista no prescindió de su morfología federal, misma que funcionará como legalidad legitimadora (Merino, 1998), es decir, como cuerpo normativo

---

<sup>12</sup> Lorenzo Meyer (1993) caracteriza al presidencialismo mexicano como un sistema de gobierno basado en facultades constitucionales y metaconstitucionales.

que en lugar de aplicarse servirá como recurso legitimador de una tarea gubernamental ejercida de manera contraria a la prescrita por aquella legalidad.

La centralización del poder en el Ejecutivo y en la federación será el rasgo distintivo del régimen de la Revolución y sus campos de políticas. El diseño gubernamental por medio del cual se buscará ejercer de manera rápida y eficaz las funciones públicas será centralista; mediante él se pretenderá generar gobernabilidad, vale decir, permanencia gubernamental y estabilidad político-social.<sup>13</sup>

Las distintas formas de distribuir el poder entre los distintos niveles de gobierno constituyen diseños gubernamentales para producir gobernabilidad. Centralización, desconcentración, descentralización o federalización representan también fórmulas de gobernabilidad en modo alguno ajenas al imaginario político del contexto al que pertenecen. La persistencia de la forma federalista será, en el caso mexicano, una manera de vincular el diseño gubernamental centralista con el pasado liberal y con su importancia como factor formativo de la nación. También será una forma de preservar el pacto federal como legalidad legitimadora del diseño centralista.

Como fórmula de gobernabilidad, el federalismo puede ser entendido como pacto entre centro y regiones para distribuirse el ejercicio del poder político y las funciones de gobierno. Dicha distribución encierra grados variables de centralización y descentralización en torno al conjunto de materias legislables por cada polo gubernamental (Tocqueville, 1984) y distingue claramente los espacios de atribución federal, estatal o regional, cosa que no sucede en los esquemas centralistas como el francés (Padua y Vannep, 1993).

El federalismo descansa originariamente en un estricto reparto dualista de las competencias y de los poderes que, como decíamos, es variable. Por ello, las diferentes concepciones en torno al federalismo evidencian dos orientaciones básicas, a saber: el

---

<sup>13</sup> Esta noción de gobernabilidad sigue de cerca la señalada por Lorenzo Córdova Vianello (1996).

centralizador en el que se valora la unidad y uniformidad en detrimento de la diversidad original; y el de equilibrio, que reconoce prioridad a una posible conciliación entre integración y autonomía, entre unidad y diversidad.

La distribución básica del ejercicio de poder, capacidad decisional, legislación y funciones gubernamentales se establece sobre una base territorial constituida en uno de sus polos por la federación y, en el opuesto, por las unidades federadas. La primera asocia a las segundas, define su autonomía y participación en las instituciones federales sobre la base de un acuerdo originario que genera precisamente el espacio federal y del cual participan las unidades federadas. De ahí que a menudo el federalismo se conciba como imagen originaria de la nación y por tanto pueda ser pensado como mito fundacional de la misma.

Los principios básicos del pacto federal son los siguientes: a) el de separación de competencias, atribuciones, recursos y facultades, en ese sentido se establecen disposiciones precisas para el reparto de competencias legislativas en dos niveles de gobierno: el federal o central y los gobiernos locales o federados, dicho reparto deriva de la aplicación de la distinción entre aquellas materias de interés nacional y las de interés local; b) el principio de autonomía, de forma tal que cada nivel de gobierno es autónomo en su ámbito de competencia y ninguno puede ejercer sobre otro control o derecho de tutela, ya que sólo un poder judicial independiente puede ejercer un control jurisdiccional en materia de constitucionalidad o de legalidad de las decisiones de cada nivel; c) el principio de participación por el cual se establece que las unidades federadas deben estar representadas y pueden participar en las decisiones federales, de ahí la importancia del congreso y las dos cámaras que lo componen.<sup>14</sup>

En México, la morfología federalista persistió también respecto al equilibrio entre las ramas de poderes. En los hechos, el Ejecutivo y su base partidaria subordinarán al legislativo. La crisis del partido de la Revolución y la creciente presión para liberalizar el

---

<sup>14</sup> Vid. Maurice, Croisat ( 1994). *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer.

sistema de partidos y darle certeza al proceso e incertidumbre de los resultados electorales, permitirá una mayor competencia partidaria que se expresará en la pluralización del congreso a partir de los años ochenta del siglo veinte. Con ello se ampliarán las condiciones para una relación de mayor distancia y equilibrio entre poderes.

El agotamiento del centralismo de los gobiernos de la revolución institucionalizada, converge con la crisis del modelo de desarrollo, con la escasez de recursos para sustentar el mito político y con las presiones en favor de la apertura del sistema de partidos. A partir de la segunda mitad de los años setenta es el gobierno federal el que expone sus propias dificultades para generar respuestas rápidas y eficaces bajo el esquema centralista. Es en ese contexto interno en el que aparecen, como soluciones políticas, la desconcentración<sup>15</sup> y la descentralización.

Las tendencias descentralizadoras no serán propias del campo educativo ni del gobierno federal, su dimensión tampoco será nacional. A escala mundial, de acuerdo con Padua y Vanneper (1993), dos fuerzas se abrirán paso en favor de la descentralización a partir de la Segunda Guerra Mundial. Una de tipo centrífugo: los movimientos de independencia, la descolonización, la importancia de la región como espacio vivido y los movimientos autonomistas: otra, derivada de la reflexión sobre el centralismo y las ventajas de abatir su burocratización, así como de fortalecer el desarrollo regional y su autosuficiencia.

La descentralización como vía de reforma gubernamental, política y administrativa, implica la transferencia de atribuciones y responsabilidades de la autoridad central a autoridades de competencia menos general como las territoriales.

---

<sup>15</sup> La desconcentración se ubica en el contexto de la centralización y pretende descongestionarla sin romper los vínculos jerárquicos. Consiste en transferir a un órgano inferior una competencia o un poder de decisión ejercida por los órganos superiores, disminuyendo de modo relativo la relación de jerarquía y subordinación. (Serra Rojas, 1981).

En tanto política, la descentralización es una ruta de acción tendiente a reconstituir los procesos organizativos internos de gobierno (líneas de autoridad, jerarquías, atribuciones, responsabilidades, facultades, etc.). Ello afectará las interacciones entre los actores, los flujos y negociaciones sobre los bienes en disputa, trastocará los espacios de articulación de intereses e impactará la estructura y relación de las organizaciones burocráticas con sus clientelas.

La desconcentración y la descentralización implican una dimensión de reorganización administrativa, y, más importante aún, un impacto en la distribución del poder y los recursos, en la modificación de las pautas de articulación de intereses y en el trastocamiento de las reglas y prohibiciones que regulaban, en el esquema centralista, la interacción entre sus actores.

La descentralización es, pues, una forma de reorganización del poder. Su naturaleza es transformar el rasgo estructural en contra del cual se dirige: el centralismo. También modifica los procedimientos de decisión y ejecución de las políticas públicas, así como la forma en que los diferentes grupos de interés influyen, se benefician o se confrontan contra los aparatos de los diferentes niveles del Estado.<sup>16</sup> En esta dinámica el poder público genera nuevas formas de organización y representación de intereses sociales, desplazando, acotando o nulificando las representaciones corporativas o sometiéndolas al juego de interacción con otros actores en un esquema de dispersión territorial.

Desconcentración y descentralización son políticas tendientes a instituir nuevas formas de gobernabilidad, nuevos arreglos políticos, distintos patrones de articulación de intereses, constituyendo vías para redefinir los pactos, coaliciones o alianzas de los esquemas de gobernabilidad centralistas. Su potencial conflictivo es un riesgo frente a sus propósitos estabilizadores.

---

<sup>16</sup> Al respecto puede verse Darío I. Restrepo, (1994), "Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XXXVII, enero-marzo.

### 3.2 Corporativismo y campos de políticas. La representación de intereses

Tradicionalmente, el corporativismo se ha referido a dos dimensiones diferentes, aunque interrelacionadas, de la política de intereses. Una de ellas señala la forma en que los grupos de intereses están organizados dentro de una sociedad; otra, la manera en que están integrados dentro del proceso político, de modo que favorezcan un mejor arreglo de los conflictos.<sup>17</sup>

La primera dimensión se expresa en las definiciones típicas del corporativismo como forma de integración de intereses que, en la concepción schmitteriana de su variante estatal, alude a la representación monopólica de intereses por categorías segmentadas obligatorias y no competitivas.<sup>18</sup> La segunda dimensión se refiere al apoyo estatal como factor determinante para mantener el monopolio representativo y, por tanto, a lo que podríamos denominar la heteronomía de las unidades organizativas para integrar intereses que en tal caso se corresponden con los del Estado, que las subordina en su lógica de dominación.

A nuestro juicio, la primera dimensión encierra dos en realidad. Una que podríamos llamar intracorporativa y otra intercorporativa. La primera refiere estructuras organizativas que, sobre la base de la homogeneidad profesional, asumen la representación de los intereses colectivos que quedan en manos de estructuras burocráticas que monopolizan los activos organizacionales, las funciones de negociación interna y externa y la distribución de los bienes negociados. La segunda señala en la dirección apuntada por Schmitter en cuanto a que las organizaciones se estructuran bajo una dinámica segmentada y no competitiva que permite el monopolio de representación.

---

<sup>17</sup> Sobre el particular se puede consultar a Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck y Gerhard Lehbruch [Coordinadores], (1992), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del mercado*. T.II, México, Alianza Editorial.

<sup>18</sup> Philippe, Schmitter (1986), "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?", en *El Buscón*, Revista bimestral, Números 13 y 14.

La manera en que las organizaciones están articuladas al proceso político alude centralmente —como se ha dicho—, al apoyo estatal como factor determinante del monopolio de representación, que deriva en la heteronomía de las mismas respecto al régimen y al Estado pues su función de representación está obturada por sus funciones de procesamiento de estabilidad y legitimidad al régimen, ya sea controlando el nivel y tipo de demandas de sus agremiados o movilizándolo a la corporación para generar apoyo político al régimen y consenso para sus políticas públicas.

De esta forma, el conflicto que emerge desde el campo corporativo por lo general no es ajeno al hecho de que las burocracias sindicales han estado más vinculadas a las instancias de decisión del Estado que a la representación de las demandas de los trabajadores. Así, el reclamo de las bases por una efectiva representación se confronta con las obligaciones de las burocracias sindicales de responder a los objetivos de estabilidad estatal, mientras que el conflicto que surge de las dirigencias sindicales respecto al Estado, tiende a caracterizarse por disputas centradas en la distribución de espacios de decisión en los aparatos estatales y en la asignación de bienes distribuibles que les permitan mantener su situación de representatividad política.

En ese sentido, las representaciones corporativas constituyen unidades de selección de intereses, que se integran o excluyen de acuerdo a criterios de funcionalidad política respecto a los intereses estatales, a las necesidades de sus propios agremiados y a las de sus propios liderazgos, que conforman agrupamientos con intereses propios, coincidentes o no con los de la organización. Ahora bien, el nivel de corporativización de un determinado campo de políticas es variable en la medida en que no todos los actores que concurren al mismo son necesariamente corporativos. El grado de corporativización de un campo político puede caracterizarse, siguiendo a Lehmann, de acuerdo a:

1. La amplitud de la cooptación de las organizaciones para la toma de decisiones gubernamentales, es decir, el tipo de participación en las políticas gubernamentales y su capacidad de negociación para modificarlas en los espacios instituidos para ello.

2. Si las organizaciones de interés están o no jerárquicamente estructuradas y si la membresía tiende o no a ser obligatoria, de manera que las categorías laborales están representadas por organizaciones no competitivas que disfrutan de situaciones de monopolio.

3. Si las relaciones laborales se definen a partir de una negociación que privilegia el consenso<sup>19</sup> sobre la confrontación y, en todo caso, si las corporaciones se abstienen del empleo sistemático de huelgas o de otras acciones colectivas netamente conflictivas.<sup>20</sup>

Cuando hablamos del grado de corporativización de un campo político nos referimos al nivel en que ciertas arenas de negociación están o no permeadas por la interacción de actores corporativos, de modo que algunas arenas pueden incorporar organizaciones corporativas pero no definir una lógica de la misma naturaleza ya porque sus recursos e influencia es limitada o porque la incorporación de otros actores minimiza su potencial de corporativizar el campo político en cuestión.

Reflexionar sobre esta cuestión implica dar cuenta del corporativismo en su aspecto dinámico y expansivo sobre áreas de políticas específicas. En ese sentido, desplazamos nuestro foco de atención del corporativismo como estructura, con las implicaciones de permanencia que esto tiene, al corporativismo como constelación de interacciones variables, en el sentido que le atribuyen Nedelman y Meier.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> En el caso mexicano Gloria Leff Zimmerman (1991) ha destacado la importancia de los llamados pactos obreros y cómo ellos tienden a privilegiar el consenso a pesar de que no anulan el conflicto.

<sup>20</sup> Vid .Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehbruch, [coordinadores ], (1992), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del mercado*. T. I Alianza Editorial, México.

<sup>21</sup> Birgitta, Nedelman y Kurt G. Meier, "Teorías del corporativismo contemporáneo. ¿Estática o dinámica?", en Philippe C. Schmitter y Gerhard, Lehbruch (1992).

Una constelación de interacciones corporativas cambia de acuerdo al tipo de actores participantes (corporativos o no) y a la manera predominante en que éstos definen una cuestión u objeto de conflicto en que se orienta su acción; es decir, si la asumen como un problema netamente profesional-laboral o bien, como sucede en ciertos campos de políticas sociales, como una problemática para la sociedad en su conjunto y no sólo para las corporaciones.

Por otra parte, el tema de la autonomía estatal y corporativa puede analizarse en términos del grado de incidencia de las corporaciones con el Estado, en un campo de políticas determinado, lo que permite hablar de niveles de estatización y no de corporativismo.

Un campo altamente corporativizado en términos estatales sería aquel donde el Estado controla las tres áreas de acción básicas, que tanto él como las organizaciones de intereses tratan de dominar: a) la iniciación de las cuestiones y su definición como tema de atención pública; b) la etapa consultiva de las decisiones; y c) la resolución de las mismas. De este modo, en una situación de corporativización netamente estatal el Estado inicia todas las cuestiones, procesándolas al interior de sus propios aparatos burocráticos y seleccionando las soluciones sin consejo o interferencia. Ello denotaría una decisiva autonomía estatal y por tanto una gran heteronomía corporativa.

En el otro extremo corporativo encontraríamos áreas en las cuales las organizaciones de intereses no sólo son capaces de iniciar cuestiones, sino también de dominar la fase de procesamiento y consulta sobre ellas y de tener control sobre el momento de resolución.

En el juego interactivo entre corporaciones y Estado interesa saber el tipo de actores que están interactuando en función del carácter de la definición de la situación social que se impone o que se negocia, la manera en que las corporaciones son capaces o no de intervenir en el proceso de instrumentación de la política estatal sobre la cuestión, y la capacidad que tienen para instrumentarla, nulificarla, absorberla o modificarla. De ahí la importancia de

advertir la formación de coaliciones de política, así como de las configuraciones de actores que interactúan en campos políticos determinados.

Con frecuencia, el canal y mecanismo básico de distribución de los bienes negociados corporativamente lo constituye el clientelismo, entendido como vínculo de articulación patrón-cliente, que genera una dinámica de intercambio político donde el monopolio de bienes permite a su detentador intercambiarlos por apoyo, lealtad política y sumisión. De esta manera, los seguidores obtienen bienes escasos que quizá de otra manera no obtendrían o cuyo costo de obtención, a partir de generar acciones colectivas, serían muy altos.

Las posibilidades de rompimiento de una relación clientelista se dan por la obstrucción de los canales del cacicazgo al acceso y negociación de los bienes distribuibles, y/o por el rompimiento de lo que podríamos llamar, siguiendo de una manera muy flexible a Thompson, como economía moral. Es decir, el precio razonable derivado de la tensión entre lo que el cliente considera el conjunto de bienes mínimos para la subsistencia y el sentido de realidad del patronazgo para evitar la confrontación y el desconocimiento de su papel como proveedor justo de recursos.<sup>22</sup>

La función de patronazgo al interior de las organizaciones corporativas y de intermediación de éstas respecto al régimen y las estructuras gubernamentales, es realizada por capas especializadas y profesionalizadas en las tareas de intermediación política y que, en ese sentido, pueden denominarse como burocracias sindicales. Ellas asumen la representación de intereses sobre la base de la confiscación de la autonomía y capacidad de sus representados para constituir, definir y negociar por sí mismos tales intereses.

El carácter burocrático de tales capas deriva no sólo de su profesionalización sino también de la apropiación de los activos intra-organizacionales de la corporación, de su

---

<sup>22</sup> José A. González Alcantud, (1997), *El clientelismo político. Perspectiva socio-antropológica*,. Barcelona, Anthropos.

capacidad de traducir los mitos políticos en mitos organizacionales, que tienen que ver, además de los procedimientos rutinarios de gestión y representación sindical, con formas institucionalizadas de renovación del cuadro directivo, con formas institucionalizadas de participación en la organización y con los mecanismos y procedimientos para establecer negociaciones con otras organizaciones incluidas la estatales.

Particularmente significativa es la capacidad burocrática de generar mitos profesionales sobre la importancia de la corporación respecto a metas de interés común o nacional; de valores y modos de ejercer la profesión y de la convergencia con los intereses estatales, en la búsqueda de fines que se auto-asumen como trascendentes y que son el núcleo del horizonte valorativo del que está constituido el mito político.

El control y la representación poseen una situación de tenso equilibrio, cuyo rompimiento en favor del primero puede derivar en la confrontación de los representados con sus representantes. Se trata de lo que —tal y como lo establece Barrington Moore (1989)— podríamos interpretar como rompimiento del acuerdo de representación, que está en la base de la generación de acciones colectivas que cuestionan a sus representaciones corporativas, siguiendo en su constitución y despliegue la ruta trazada por Moore.

En efecto, cuando el autor se interroga por qué en ciertas condiciones los desposeídos aceptan la situación en que viven y en otras intentan rebelarse, responde que ello se debe al surgimiento de un sentido de agravio entre los desposeídos en el momento en que perciben que cierto acuerdo ha sido violado. Traducir esa indignación moral en patrones de condena que cuestionen como evitable la situación vivida, generando además formas de organización para oponerse a ella, puede generar un estallido de rebelión bajo cierta estructura de oportunidades.

De acuerdo a Tarrow (1999), existen señales continuas percibidas por los agentes sociales y políticos que les animan o no a utilizar sus recursos para generar acciones

colectivas, y que conforman elementos o estructuras de oportunidades. Sus componentes son: a) la apertura o cierre de las instituciones de participación política; b) la inestabilidad de las alineaciones políticas; c) la presencia o ausencia de aliados; y d) la existencia o ausencia de conflictos entre las élites.

Tarrow advierte que la apertura parcial de los sistemas, la inestabilidad de las alineaciones, la presencia de aliados y las divisiones dentro de las élites incentivan a los grupos a movilizar sus recursos y aceptar los riesgos de generar acciones colectivas, que una vez llevadas a cabo pueden engendrar oportunidades mayores para el propio grupo, para otros e incluso para sus oponentes y la élites, lo que puede derivar en respuestas represivas contra el propio grupo. Della Porta (1999) añadió al esquema de oportunidades, la represión policial de la protesta, ponderando dimensiones como el nivel de tolerancia, su carácter selectivo o difuso, preventivo o reactivo y el respeto o no a los procedimientos legales.

El despliegue de la acción implica también movilización de recursos, desde ingresos y trabajo hasta valores compartidos y redes sociales (Tarrés, 1992), evaluación de oportunidades, aplicación y prueba de repertorios de actividad, ponderación del riesgo y oportunidad.

#### **4. Estado, política y educación : Las escalas del cambio**

Los propósitos funcionales del Estado (Offe, 1990)<sup>23</sup> en tanto forma institucional del poder político, organización política dominante (Morán, 1995) o como orden político del capitalismo (Villa, 1987), tienen un sentido históricamente determinado que puede

---

<sup>23</sup> En la perspectiva de Offe el Estado comprende aparatos institucionales, organizaciones burocráticas, normas y códigos, formales e informales, que constituyen y regulan las esferas públicas y privadas de la sociedad. "Como materialización de las relaciones de dominación, los aparatos del Estado consisten en un conjunto de estructuras organizativas complejas y diferenciadas, cuya unidad reside en su pretensión de autoridad legítima y su monopolio de las fuerzas de coerción". Martin, Carnoy (1993), *El Estado y la teoría política*, México, Alianza Editorial, 163.

comprenderse en virtud de las formas que asume tal Estado, en las que se expresa el carácter de sus intervenciones, orientadas al mantenimiento conjunto del sistema económico y social.

La formulación de Hirsch (Carnoy, 1993), sobre la forma del Estado, señala que las actividades estatales concretas, su intervención en la producción y en la sociedad capitalista se modifican en la medida en que éstas cambian. Dependiendo de la función que asume lo político en etapas determinadas de la sociedad y la economía capitalista, el Estado adquiere históricamente formas diversas ( Villa, 1987a).

La primera tarea de la forma liberal del Estado fue de autoconstrucción, es decir, de eliminación o neutralización de rivales dentro del territorio reclamado por él. Según Tilly (1992), la guerra contra sus enemigos fuera del territorio será su segunda tarea, además de otras dos: extracción de impuestos a cambio de imponer su protección a la sociedad y sus agrupamientos (Ramos, 1995).

La forma liberal es un Estado de mínimos (Cachón, 1995) que pretende garantizar la reproducción de la sociedad y del Estado mismo, pero reduciendo al mínimo sus intervenciones. Sus propósitos funcionales son no intervenir en la economía, no ocuparse de generar ideología o consenso en amplias capas de la población, y evitar negociar a través de la creación de espacios institucionales para mediar con los agrupamientos diversos de la sociedad. Complementariamente, los derechos en el Estado liberal tutelan una esfera en la cual el individuo puede actuar libremente (Gambino, 2002), es el terreno de los derechos civiles.

La transición de la forma liberal a la intervencionista se genera entre el último tercio del siglo XIX y el primero del siglo XX. La crisis de 1929 manifiesta la necesidad del cambio. La forma intervencionista penetra en las actividades económicas y socioculturales, regula el conflicto social, procura el pleno empleo, modera imperfecciones del mercado, realiza

funciones de intermediación y genera espacios de participación ante la emergencia de las masas en la escena política.

El intervencionismo es una forma donde la acción estatal se extiende al mantenimiento de un nivel mínimo de vida, a la provisión pública de una serie de servicios sociales universales, y a la búsqueda del pleno empleo. La intervención estatal en el funcionamiento de la economía se orienta a promover la igualdad y seguridad ciudadana, incorporando derechos sociales (Marsall, 1963).

La adaptación mexicana a tales formas será peculiar y no pocas veces paradójica. Por ejemplo cuando el Estado liberal asumió el fomento de la economía nacional como tarea durante el porfiriato. El intervencionismo, por su parte, se propuso como tarea la industrialización, la construcción de espacios de participación para los sectores populares y la búsqueda de solvencia financiera para corresponder al apoyo de las masas mediante la distribución de beneficios sociales, además de la intermediación a través del sector público y la planificación (Villa, 1987a).

La injerencia estatal liberal en materia educativa consistió en la formación del ciudadano tal como Padua (1993) afirma que ocurrió durante el siglo XIX latinoamericano. Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y fortalecido el intervencionismo estatal, los procesos que le acompañaron fueron los de modernización y desarrollo. La importancia de la educación se desplazó “de lo cívico a lo económico” (Padua, 1993: 53), enfatizando su contribución a tales procesos y su papel como agente igualador de la sociedad. La expansión masiva de los servicios educativos y su importancia discursiva no correspondió con sus resultados. Ante el diagnóstico del fracaso educativo se generó una suerte de crisis intelectual (Padua, 1993: 80) que apuntaba a la pérdida de propósitos y al agotamiento de las imágenes utópicas.

La crisis del intervencionismo estatal coincide con el desgaste de la utopía educativa. La forma estatal neoliberal estará acompañada de exigencias de reforma, reestructuración o modernización de los sistemas educativos, privilegiando temas como el conocimiento y su distribución, la democracia y la transformación productiva (Padua, 1994). En ese contexto, cobran nueva importancia las propuestas de reforma educativa que privilegian la descentralización y la federalización.

En cada una de las formas estatales se advierten contenidos, tareas y propósitos para la educación; modalidades de injerencia y participación de las instituciones del Estado, así como diversas corrientes históricas de política<sup>24</sup> y formas de organización del servicio, las atribuciones y las facultades educativas entre niveles y ramas de gobierno. En ellas residen las transformaciones mayúsculas de la educación pública vinculadas a sus mitos y utopías. Otras de menor escala, aunque no de menor importancia, ocurren a nivel de los campos de políticas, de los patrones de articulación, de las organizaciones y las configuraciones valorativas, asociadas a las formas de injerencia estatal.

Advertir la permanencia y el cambio en el caso del mito político, implica dar seguimiento a las múltiples maneras en que real y simbólicamente los actores de un campo lo recrean o lo reproducen, particularmente mediante la continuidad o no del horizonte valorativo asociado a él, su importancia en la orientación de las metas institucionales y en la validez o no que se le confieren a las promesas que el mito encarnó.

A nivel del campo es importante advertir la validez que los actores confieren o niegan a las reglas y prohibiciones que lo rigen y, por tanto, a la permanencia o cambio del patrón de articulación y de los diseños organizativos en los cuales se expresaba. Igualmente significativo es dar cuenta del carácter y contenidos de las políticas del campo y de sus vínculos con el horizonte valorativo del mito y sus promesas.

---

<sup>24</sup> La expresión corrientes de política es usada para caracterizar soluciones de política distintas, derivadas de diagnósticos divergentes sobre una misma situación, tal y como aparece en el trabajo de Jonathan, Fox, (1992), *The politics of food in México*, Ithaca, Cornell University Press.

No menos importante es considerar a los actores con capacidad de orientar, influir o presionar en favor de la permanencia, reestructuración o cuestionamiento del mito y del campo con sus políticas, reglas y prohibiciones, e incluso de las tendencias que, al margen de la voluntad de los actores, operan en favor del cambio o la continuidad y la manera en que las transformaciones del campo se expresan en los soportes organizativos de cada actor.

#### *4.1 Continuidad y cambio en los campos de política*

La configuración de los campos de políticas, las formas de articulación de intereses, los procedimientos, reglas de decisión, la distribución de bienes y atribuciones, así como los horizontes de significados, pueden experimentar patrones de reproducción que les dan estabilidad a lo largo del tiempo, de manera que llegan a darse por sentados y a definirse virtualmente como naturales. Lo anterior constituye un patrón de reproducción definido por Jepperson como institucionalización (Powell y DiMaggio, 2001), mediante la cual las obligaciones y repertorios de acción adquieren una posición cuasinormativa en el pensamiento y la acción sociales (Pfeffer, 1992).

Un campo de políticas, una organización o ciertas coaliciones de políticas, configuran secuencias de actividad y de procedimientos crónicamente repetidos, obteniendo con ello orden y estabilidad. Su propiedad consiste en no requerir inversiones adicionales de acción a las regularmente establecidas. Institucionalización, denota, entonces, un espacio estructurado que produce expectativas recíprocas y predecibles entre los actores, y configura mallas de reglas que establecen guiones posibles para la acción, el intercambio o la articulación política.

Bajo determinadas circunstancias la institucionalización como propiedad de un orden puede perderse. En ese sentido, la ausencia de orden o de procesos reproductivos que no

sigan patrones estables indican procesos no institucionalizados y crisis institucional. A decir de Jepperson, es posible advertir y diferenciar distintos grados de institucionalización en términos de su vulnerabilidad relativa respecto a la intervención social encarnada en la acción colectiva. Una institución es altamente institucionalizada si presenta un umbral a la acción colectiva casi insuperable o próximo a tal condición, y si regularmente las reglas, guiones de acción o ceremoniales son asumidos como dados.

La necesidad constante de acción colectiva, por parte de un espacio organizacional, para lograr sus propósitos o su vulnerabilidad permanente ante la acción colectiva, revela carencia de la propiedad que se ha definido como institucionalización. La pérdida de la misma se expresa en el rompimiento de los patrones de reproducción y en el cuestionamiento de los rituales y guiones de acción que habían venido operando.

La crisis institucional es una forma particular de cambio. Junto a ella existe otra que ha dado en llamarse reestructuración, que consiste en reformas conscientemente dirigidas que pretenden modificar las orientaciones normativas de un campo organizativo o de políticas, sus reglas de operación, los equilibrios en la distribución de recursos, los mitos prevalecientes y las redes de significados y valores que la componen.

La primera cuestión que importa advertir es la fundamentación y el diagnóstico del que se parte para establecer como necesaria y deseable la reestructuración, el nivel y dirección en que se orienta y las actitudes y acciones de los actores del campo frente a ella.

Un segundo aspecto a considerar es la manera en que el tema de la reestructuración se configura como tema prioritario de la agenda estatal, quiénes la promueven y cuáles son los nudos conflictivos de la misma. Con ello se focalizan y determinan también las razones que la convierten en tema relevante de la alta política.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> J.W. Guthrie and J.E Koppich. J.W. Guthrie and J.E Koppich, "Ready, A.I.M., Reform: Building a Model of Education Reform and 'High Politics'", en H. Beare and W. Lowe Boyd (1993), *Restructuring Schools:*

Por lo demás, pensar la reestructuración, implica determinar las configuraciones de valor que surgen con ella, las cuales expresan grados variables de combinación de valores tradicionales y emergentes que dotan de nuevos significados y orientaciones a los actores del campo, así como de funciones a las estructuras organizacionales que lo componen. Una reforma puede reconocerse cuando desencadena o se acompaña de un cambio en la configuración de valores que había operado en el campo en cuestión. De esta forma, cuando valores de la anterior configuración se mantienen, su importancia generalmente se reduce en función de la centralidad que adquieren los valores emergentes y que constituyen los referentes gubernamentales para la elaboración de las nuevas políticas.

Como sostienen Guthrie y Koppich (1993), una reforma puede reconocerse cuando ocurre una combinación de los siguientes elementos que pueden caracterizarse a partir de las siguientes reglas: Una agencia u oficina pública significativa o un grupo de individuos, ganan posiciones o accesos en un asunto, actividad o decisión que previamente no existía o de la cual estaban excluidos.

De manera complementaria, una estructura organizacional, una agencia o un grupo de individuos, pierden total o parcialmente posesiones cuando les es negado el acceso a cuestiones, actividades o decisiones en las que usualmente participaban.

También puede decirse que una reforma gubernamental ocurre cuando una oficina, una agencia pública significativa o bien un grupo de individuos es requerido o prohibido para ejecutar un acto. Vista así la cuestión, la reestructuración es un proceso por el cual se redistribuyen decisiones mediante nuevas reglas, que para institucionalizarse han de llegar a operacionalizarse y mantenerse por un periodo suficiente de tiempo para determinar su efectividad

---

*An international Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, The Falmer Press, London.

Una reforma cambia, dota o despoja recursos, decisiones e injerencia y puede asumir algunas de las siguientes modalidades: a) *binaria*, cuando la distribución de recursos e injerencia, así como la decisión de autoridad es fija, de modo que existe o no para determinados actores y agencias; y b) *transaccional*, cuando los recursos, injerencia y la decisión de autoridad son redistribuidas, sin que ello implique una situación de suma cero sino simplemente una mayor distribución.

De acuerdo a las hipótesis de Elmore,<sup>26</sup> los resultados posibles de una reestructuración pueden ser las siguientes: a) *transformación*, que sucede cuando un campo se modifica en la dirección apuntada por la reestructuración; b) *realineación adaptativa*, cuando los intereses clave de los campos globales o locales permiten resolver los problemas apremiantes y continuar las líneas generales de la reforma, siempre y cuando existan presiones, de modo que en lugar de asumir la reestructuración se adaptan a ella; c) *cooptación*, que consiste en la adaptación al nuevo discurso pero sin modificar las reglas y modos de operar de los campos y organizaciones. Sin embargo, una reestructuración puede derivar en resultados contra-intuitivos.

En medio de estas escalas del cambio —las referidas a las formas del Estado y el campo de políticas— se encuentran las transformaciones del mito y del régimen político. El siguiente capítulo pretende exponer la formación, consolidación, crisis y transformaciones del mito y del régimen de la Revolución Mexicana.

---

<sup>26</sup> Vid. Richard F. Elmore y colaboradores. (1996). *La reestructuración en las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México, FCE.

## **II. DEL NACIMIENTO Y MUERTE DEL MITO POLÍTICO LLAMADO REVOLUCIÓN MEXICANA: TENSIONES Y TRANSFORMACIONES DEL RÉGIMEN POLÍTICO. 1914-1994**

Toda revolución tiende a establecer una edad mítica.  
Octavio Paz

La Revolución Mexicana es la imagen que presidirá el pacto de dominación cristalizado en el partido de Estado y sus corporaciones. No sólo porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecedentes, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Nacional Revolucionario (PNR), la exhibieron nominalmente, sino también porque todos ellos se asumirán como la revolución misma, organizada e institucionalizada.<sup>1</sup>

Le debemos a Plutarco Elías Calles la interpretación oficial de una revolución que trasciende el periodo armado y que convertida en gobierno se despliega de manera incesante hacia el futuro, según ha mostrado Palacios (1973). Para ello, el partido debió asumir como propia la tarea de definir, preservar o transformar el horizonte valorativo y el repertorio

---

<sup>1</sup> La Convocatoria para la Convención del PNR, publicada en enero de 1929 (Córdova, 1999), señalaba la importancia de constituir a la Revolución en Partido Nacional. Su misión consistía en “mantener de manera permanente y a través de la unificación de los elementos revolucionarios del país una disciplina de apoyo al orden legal creado por la Revolución Mexicana y el definir y consolidar cada vez más la doctrina y las conquistas de la propia revolución...” (Garrido, 1998: 80). El 4 de marzo de 1929 se declara formal y legalmente constituido el PNR que integró a los 148 partidos políticos que participaron en la Convención.

La configuración sectorial aparece en 1938 en la Asamblea Nacional Ordinaria del PNR en la cual dicho partido se transforma en PRM, que se asumió como heredero de las fuerzas que habían luchado durante la Revolución. En la Asamblea participaron 393 miembros, 96 de las ligas y sindicatos campesinos, igual número de los grupos del sector popular, 100 de las organizaciones obreras y 101 de las fuerzas armadas Garrido (1998). Un componente sustantivo del acuerdo sectorial fue la aceptación de la obligación de realizar actos político electorales exclusivamente mediante el partido.

El PRI, constituido en enero de 1946, señalaba en sus estatutos que “El partido es revolucionario porque integra a las fuerzas sociales y políticas que lucharon en la etapa armada en la Revolución Mexicana, porque asimila a las nuevas fuerzas progresistas que surgen en nuestra sociedad revolucionaria y porque la época que vivimos es el mejor medio para mantener vivo y vigente el movimiento social de 1910” (PRI, 1972: 7).

simbólico de la Revolución. En 1929, el PNR nació bajo los principios de libertad de sufragio, mejoramiento integral de las masas, reconstrucción nacional y estabilidad gubernamental. El PRM asumió la defensa y ampliación de las conquistas sociales y del sistema democrático de gobierno, como elementos sustantivos de su declaración de principios, que ciertamente reconocía de manera explícita la existencia de la lucha de clases. El PRI heredará los principios del PRM y añadirá uno más en su declaración de principios de 1946: el perfeccionamiento de las instituciones emanadas de la Revolución (Lerner, 1977).

El régimen político, presidencial y corporativo, erigió a la Revolución como su proceso histórico originario, concibiendo las funciones de gobierno como realizaciones del programa de reformas sociales revolucionarias, y los cambios de orientación como parte del despliegue y perfeccionamiento de tal programa. Tanto el origen histórico prestigioso como la imagen de futuro anhelado se eslabonaron a partir de una concepción mítica de la Revolución, es decir, con base a la idea de un proceso unitario que logró refundar el orden social sobre nuevas fundamentos, aun cuando esa tarea pudiera ser perfeccionada.

Este capítulo pretende reflexionar sobre el surgimiento del mito político en su doble dimensión de proceso unitario y discurso refundacional o sobre la novedad, advirtiendo la manera en que los temas del cambio y la igualdad social predominaron sobre otros, han formado una dualidad que será el núcleo del mito revolucionario, que servirá como imagen de futuro, aunque derivada de una etapa originaria. Esta inserción paradójica en el pasado y en el futuro servirá como recurso de legitimidad del régimen y justificación de las acciones gubernamentales.

El horizonte valorativo y simbólico de la Revolución sustentará la creación de campos de políticas, al interior de los cuales se ejercerán las funciones gubernamentales y las de agregación y representación de los intereses de los agrupamientos y clientelas. Los campos serán los espacios donde el mito adquirirá vitalidad y sentido como narrativa fundacional e imagen de futuro, y también como *mythos* entre aquellos actores que se reconocen en él y que constituyen los apoyos sectoriales al régimen.

El segundo apartado del este capítulo intenta caracterizar, a partir de la idea de modelo típico real o histórico, la dinámica del régimen político mexicano, sus reglas y prohibiciones, su capacidad para generar estabilidad e integración política, institucionalizando formas de interacción, negociación, intercambio y confrontación, entre los actores que compartirán un imaginario político similar, derivado del mito. Dicha capacidad descansará de igual modo en un modelo de desarrollo y un conjunto de políticas que explícitamente se vincularán a los valores de progreso con justicia social, que se privilegiarán a costa de contener el de democracia efectiva que también formará parte del mito político. El lema priísta: Democracia y Justicia Social, lo revela plenamente.

El tercer apartado aborda el tema de la crisis del régimen, el agotamiento del modelo de desarrollo y el cambio en las orientaciones de política, procesos que convergen con el ocaso del mito político, al diluirse el imaginario político compartido, y agotarse la capacidad de las reglas y prohibiciones para generar estabilidad e integración. Es en este contexto donde práctica y simbólicamente se desmantela el mito revolucionario, y donde emerge la violencia política como un ingrediente en la disputa entre las élites.

La educación básica será un tema privilegiado en el proceso de constitución del mito y en su despliegue posterior, en particular porque será interpretada como recurso o evidencia de la capacidad de transformación de la Revolución Mexicana y del cumplimiento de sus promesas. No menos importante será su contribución a la visión unitaria revolucionaria. De ahí, el isomorfismo entre educación y revolución, y la importancia del campo de políticas educativas, cuya dinámica y configuración estará condicionada por la del régimen y su mito político.

## 1. Cambio y justicia social. La deidad gemela o la formación del mito político. 1914-1940

La historia política e institucional mexicana del siglo XX resultaría prácticamente incomprensible si excluimos de su interpretación a la Revolución Mexicana.<sup>2</sup> En efecto, los mecanismos institucionales del Estado y del régimen político, las alianzas básicas entre los actores, la dinámica entre los mismos y el complejo de instituciones políticas serán en diversos niveles y medidas impactadas, influidas y configuradas bajo su aliento. Hoy, al inicio de un nuevo siglo, difícilmente es concebible el uso, por parte de las élites, de la Revolución Mexicana como recurso ideológico, valorativo o simbólico, para anticipar o prometer una nueva constitución, como imagen cuyo valor estratégico reside en generar consensos sobre el futuro de la nación y sus instituciones políticas.

No obstante, eso no siempre fue así. La construcción de lo *revolucionario*, como espacio simbólico de concurrencia y como consenso entre las diversas fracciones militares que participaron en la Revolución, se remonta por lo menos a la Convención de Aguascalientes y posteriormente al Constituyente de 1917. En ambos casos se fortaleció una suerte de imaginario colectivo en el cual se reconocieron diversas fuerzas que intentaron poner fin a la dispersión del monopolio de la violencia legítima pactando un orden de dominación estable.

---

<sup>2</sup> Algunas perspectivas cercanas o convergentes con la que planteamos son las siguientes. Guillermo, Palacios (1973), Samuel Schmidt, *El paradigma revolucionario*, en Samuel Schitdt (1997), Córdova, *La mitología de la Revolución Mexicana*, en Enrique, Florescano (1998); Lorenzo, Meyer (1995) y Enrique Krauze (2002).

<sup>3</sup> Al respecto conviene recordar el carácter y el propósito que la propia Convención de Aguascalientes se planteó en su Manifiesto a la Nación en noviembre de 1914: “La Convención del 10 de octubre se ha reunido con el objeto de unificar el criterio revolucionario, para determinar las bases y orientación del nuevo gobierno de la República inspiradas en la opinión de la mayoría de sus ciudadanos armados, para que ese gobierno realice los ideales de la Revolución y las instituciones democráticas, pues de ese modo cumplimos con el compromiso solemne contraído con la nación, de sustituir a la tiranía por un gobierno que satisfaga las necesidades públicas actuales”. De igual forma, resulta esencial para nuestro argumento la manera en que la Convención fundamenta su carácter soberano: “Esta Convención es soberana, porque en ella están sintetizadas la fuerza y el pensamiento de la Revolución”. Vid. “Manifiesto a la Nación de la Convención de Aguascalientes”, en (Fabela, 1971: 468-473).

De hecho, la llamada lucha de facciones implicó, paradójicamente, la construcción de un campo simbólico común en donde cada bando podía descalificar al otro en nombre de la Revolución. Igualmente, le permitirá a cada fracción y caudillo autodefinirse como defensor de las *verdaderas* causas de la Revolución y emitir toda una serie de manifiestos, leyes y decretos sobre un conjunto de asuntos públicos que demandaban atención inmediata. Tales asuntos configuraron una suerte de agenda histórica del mito revolucionario que será usada como eficaz recurso de movilización y control político de los sectores populares.

La agenda de cuestiones públicas concentró un repertorio simbólico y un horizonte de valores primordiales que todas las facciones contribuyeron a elaborar. Su agrupación temática nos permite advertir el sustrato axiológico en torno al cual se irán formando campos temáticos de asuntos públicos. En ellos concurren diversos actores que construyeron y alimentaron algunas transfiguraciones del mito de la Revolución Mexicana.

El mito del reparto de tierras virtualmente ilimitado, siempre posible aunque reiteradamente pospuesto, el de los créditos magros pero siempre deseables, el de la tierra repartida aunque no fuera productiva, configuraron una temática agraria que se fundó en un horizonte valorativo en el que la propiedad pequeña o colectiva debía generarse y preservarse a fin de lograr mayor justicia social.

Complementariamente, la expropiación o fragmentación de la gran propiedad será vista como una vía positiva para lograr mayor igualdad.<sup>4</sup> Ambas se fundarán en el principio de que la propiedad de tierra y agua, comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, pertenece originariamente a la nación, única facultada para transmitir su dominio a los

---

<sup>4</sup> Sin desconocer las diferencias que animaban a cada una de las diversas fracciones importa destacar cómo cada una de ellas contribuye al mito y su horizonte valorativo. Por ejemplo, los zapatistas con su Plan de Ayala, Carranza con la Ley del 6 de Enero, Villa con su Ley Agraria; así como los repartos de tierra de Lucio Blanco en Nuevo León y Tamaulipas, de Salvador Alvarado en Yucatán y de otros tantos caudillos militares. El proceso contrario no es menos importante: los líderes revolucionarios convertidos en *neohacendados* y por tanto enfrentados a los campesinos será una de las características de la reforma agraria precardenista de acuerdo con la interpretación de Tobler (1997). Acortar la distancia entre el discurso de reforma y la función gubernamental será parte de la contribución cardenista al mito de refundación.

particulares y constituir así la propiedad privada, según lo establece el artículo 27 de la Constitución de 1917.<sup>5</sup>

Sobre tal mito y su horizonte valorativo se desarrolló un vasto diseño institucional y un cuerpo burocrático especializado, que propició la formación de una nutrida red política de lealtades e intercambios con los actores de su campo convertidos en clientelas. Durante el inicio del proceso, el diseño institucional básico fue la Comisión Nacional Agraria y las comisiones locales agrarias de los estados y territorios. En los años posteriores, el despliegue político de la mitología agraria encontrará su equivalente material en el desarrollo institucional de la Secretaría de la Reforma Agraria y su contraparte, la Confederación Nacional Campesina.

Otro tanto sucedió en materia laboral donde el mito de la conciliación de intereses obrero-patronales coexistirá con la promesa del mejoramiento ininterrumpido y creciente de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores que, convertido en compromiso estatal, exigirá de ellos un alto grado de conformidad frente a su lento avance o su posposición recurrente, en espera de que el desarrollo del país lo permita.<sup>6</sup>

Bajo ese marco se estableció una configuración valorativa<sup>7</sup> que convirtió a la organización en la vía para existir políticamente: quién no se organiza no existe, puesto que la organización es la precondition para la negociación y el intercambio político clientelar, que eran las opciones válidas para hacer política. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así

---

<sup>5</sup> El artículo 27 constitucional negó a las asociaciones religiosas capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces. En tal negativa estará una de las fuentes de tensión entre Estado e Iglesia, ubicada desde el campo estatal como enemiga de la Revolución.

<sup>6</sup> Se trata de lo que James Wilkie (1987:117) llamó *la teoría del goteo* en el desarrollo económico y que usa para caracterizar al gobierno de Miguel Alemán (1946-1952). Consiste en que las masas populares tendrán que esperar los beneficios en tanto el país se desarrolla y logra consolidar una base material para el cambio social.

<sup>7</sup> Algunas de sus fuentes son el Programa de 1906 del Partido Liberal Mexicano, las Adiciones al Plan de Guadalupe y el Programa de Reformas Político Sociales aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, por no hablar de los diversos decretos sobre salario mínimo establecidos en diversas entidades federativas en el contexto de la lucha armada como fueron los de Eulalio Gutiérrez en San Luis Potosí o el de Fidel Ávila en Chihuahua.

como la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo fueron los núcleos originarios del diversificado diseño institucional cuyas clientelas, integradas por los más variados sindicatos, se agruparon a su vez en federaciones y confederaciones que representaban, en su conjunto e interacciones, la expresión organizacional del pacto de dominación. Por ello, el monopolio y segmentación de la representación fueron una de las reglas constitutivas e incuestionables del régimen.

Menos evidente que las anteriores pero quizá más ubicua, la educación fue un núcleo de preocupación constante de las diversas fracciones en pugna.<sup>8</sup> En ella se depositó buena parte del imaginario de justicia social de la Revolución y se pretendió dar una razón o un motivo trascendente a la violencia desatada durante el movimiento armado.<sup>9</sup>

La confrontación político ideológica del siglo XIX había aportado, como valores, el carácter laico de la educación así como su obligatoriedad y gratuidad, al menos en el plano discursivo, ya que en el terreno práctico se cumplieron en una escala local y limitada. La Revolución los hará suyos y los dotará de una densidad inimaginable incorporándolos como temas insustituibles de la agenda histórica, del quehacer gubernamental y del compromiso estatal. La educación se convertirá en tema y tarea pública de proporciones nacionales, destinada a renovar a la nación en su conjunto y, en especial, a reducir la desigualdad social. El progreso consiste para México, decía el diputado Cravioto en el Congreso Constituyente de 1917, “*en escuelas, en escuelas y en escuelas*” (INERH, 1967: 106).

---

<sup>8</sup> La educación será tema de referencia común más que de confrontación entre las distintas fracciones. El villismo asumirá la creación de escuelas como una preocupación constante, el zapatismo planteará la necesidad de universalizarla en su Ley sobre la Generalización de la Enseñanza, además de valorar su importancia como medio para mejorar la producción agrícola. Diversos sectores medios la concebirán como una vía para aumentar el bienestar individual y para capacitar al ciudadano para participar en la democracia. El constitucionalismo en sus variantes regionales, como en el caso del gobierno de Alvarado en Yucatán, la concibió como nacional, gratuita, laica y hasta donde fuera posible “integral”, entendiéndola además como medio para lograr la libertad, la emancipación y el fortalecimiento del amor a la patria. Respecto a Salvador Alvarado véase Francisco José, Paoli (1984: 174)

<sup>9</sup> La idea de que la Revolución trasciende su tarea destructiva es una preocupación que aparece claramente, por ejemplo, en Luis Cabrera, quien además de distinguir la etapa destructiva de la Revolución de su etapa constructiva, aproxima la imagen de la destrucción revolucionaria a la tarea de purificación y fertilización del suelo tal como ocurre en un incendio. Sobre la primera idea remitimos al artículo “*La Revolución es la*

El imaginario revolucionario conformó un vasto marco valorativo en torno a la cuestión educativa<sup>10</sup> asociándola con las pretensiones de cambio y redención social. Algunos de sus componentes fueron los siguientes: la educación concebida como derecho universal y no como privilegio, el monopolio educativo del Estado como garantía de una educación promotora de la unidad nacional e instrumento para combatir el clericalismo y lograr la emancipación ideológica del pueblo, y el incremento del número de escuelas como signo del compromiso estatal en favor del mejoramiento social de la población. No menos importante fue asumir la educación como recurso para mejorar las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de la población, como vía para integrar a la población al progreso y como medio para lograr la independencia nacional.

En suma, el imaginario de la Revolución dotó a la educación de un carácter público, gratuito y laico, pero también de un propósito trascendental: transformar la herencia decimonónica de desigualdades sociales por una sociedad libre, justa y más igualitaria que sería la forma utópica de representar a la nación. Lograr ese compromiso constituyó la forma en que el mito revolucionario cobró cuerpo en la educación. No es casual que en los años veinte Vasconcelos definiera la tarea del maestro como la de redimir a las masas por medio del trabajo, la virtud y el conocimiento (Vaughan, 1982: 250).

En efecto, la obra educativa vasconceliana se concibe como cruzada educativa y cultural, pero también como labor de redención política que pretende extender, distribuir y llevar a los confines de la patria los *frutos* de la Revolución. La educación pública es la Revolución misma, el maestro es su profeta, el apóstol cívico y en diversos casos el mártir de ambas. La obra de reconstrucción es la Revolución hecha realidad, su emblema es lo nuevo, lo distinto,

---

*Revolución*" en Zertuche(1988: 187-206), sobre la segunda al discurso *México y los mexicanos* que aparece en Stanley, Ross (1972:77-84).

<sup>10</sup> Una interpretación de amplio alcance sobre la educación en México y sus relaciones con el nacionalismo, analizadas a la luz de la enseñanza de la historia, es el clásico trabajo de Josefina Vázquez de Knauth (1975). Visiones panorámicas sobre la educación durante la Revolución y algunas de las posiciones de las diversas fracciones en torno a la misma pueden consultarse en Mary, Kay Vaughan (1982) y (2001), de igual forma: Luz Elena, Galván (1985) y Guadalupe, Monroy Huitrón (1985).

aunque su rompimiento con el pasado no sea ni absoluto ni extremo. Sin embargo, en el imaginario y su vocabulario, cambio, redención, reconstrucción, transformación, progreso, desarrollo y después modernización, son conjuntos de palabras aliadas y cómplices de la Revolución; sinónimos, transfiguraciones, modos históricos de su existencia que buscan recrear los elementos del mito fundador y asociarse con ellos.

Quizá las cuestiones agraria, laboral y educativa expresan con mayor intensidad la manera cómo se crearon núcleos de problemas públicos trascendentes, que integraron la agenda histórica derivada del pacto y que el mito fundador se propone desplegar. En ellas son reconocibles las constelaciones valorativas que integradas al mito revolucionario lo convierten en un universo *per se*, en una explicación que le otorga sentido a la realidad política existente, a las arenas institucionales donde se disputan los recursos, a la definición de aquellos recursos susceptibles de ser disputados, a las políticas destinadas a la distribución de los mismos, y finalmente a los campos y patrones de articulación entre los actores que participan en cada uno de ellos.

El Constituyente de 1917 es el gran tamiz del imaginario valorativo que genera la Revolución. En él, adquieren relieve las distintas caras del mito revolucionario: el tema agrario, el educativo, el laboral, el de la soberanía, el de la nación, entre otros. La Constitución de 1917 es el marco normativo en que se procesa y se expresa el pacto de dominación emergente. Ella enuncia el diseño institucional del nuevo régimen y constituye a la vez una suerte de agenda histórica de cuestiones públicas sobre las cuales las fuerzas pactantes lograron consenso sobre su importancia y su deseable realización, a pesar de la existencia de desacuerdos o diferencias dentro y fuera de los recintos parlamentarios.

La Constitución representa la línea de demarcación con el pasado, claro delimitador del campo de amigos-enemigos de la Revolución y su nuevo orden de dominación, constituye el nuevo libro *sagrado* que contiene las promesas del nuevo mito fundador. De ahí, por ejemplo, la importancia del momento ritual en que Venustiano Carranza, el 31 de enero de 1917, protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estado Unidos

Mexicanos a la cual se refiere como “sagrado tesoro”. La Constitución será interpretada como *testamento* y como *semilla de la Revolución*, como final y principio, tal como sugieren esas expresiones que corresponden a los diputados constituyentes Gerzayn Ugarte e Hilario Medina.<sup>11</sup>

La coalición sonorense fue quizá quien intentó connotar a lo “revolucionario” como sinónimo de nuevo, deseable, moderno, cambio y reconstrucción. La Revolución fue la imagen que integró a los diversos liderazgos, jefes y caudillos militares al interior de un partido que, por supuesto, requirió ser revolucionario además de nacional, el PNR. Es decir, revolución y nación, sin ser términos intercambiables fueron la expresión de una suerte de convergencia de propósitos y de futuro compartido, de espacio de concurrencia, de valores supremos capaces de hacer frente a los enemigos del pasado y del presente, a lo que *es* y a los que *son* reaccionarios. En nombre de ella se podía destruir pero también construir, era posible levantarse en armas contra el gobierno o desde éste último aniquilar al adversario que por ser tal encarnaba la reacción.<sup>12</sup>

Probablemente, la Revolución Mexicana no hubiese adquirido su carácter de mito fundacional sin las reformas sociales cardenistas. Como ha argumentado Tobler (1994), las transformaciones en las estructuras sociales y económicas del país, particularmente en materia agraria, habían recibido poco impulso gubernamental hasta la primera mitad de los años treinta. El programa de transformación social existía pero había pocas evidencias de su realización como para alimentar el mito de la refundación.

---

<sup>11</sup>Las expresiones de Carranza y de los diputados constituyentes aparecen en sus respectivos discursos, pronunciados en la última etapa de la Sesión Permanente del Congreso Constituyente de Querétaro celebrada el 31 de enero de 1917. Vid Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (1967).

<sup>12</sup> Por ejemplo, El Plan de Guadalupe será calificado por Venustiano Carranza como “bandera y estatuto de la Revolución Constitucionalista”, frente a ella la insubordinación de Villa será definida como “de carácter netamente reaccionario”. Ambos juicios se encuentran en las Adiciones al Plan de Guadalupe (1914). (Córdova, 1978:447-452).

Ciertamente, ello no significa que la Revolución, en tanto proceso, no hubiese sido capaz de transformar tales estructuras, pues, como ha señalado Alan Knight (1986), a pesar de que la política oficial asumió objetivos netamente agraristas hasta mediados de los años treinta, el sistema hacendario ya se había debilitado pues la explotación de la tierra y el poder político que habían sido los ejes de la oligarquía terrateniente se disociaron. También se afectó su capacidad de coerción extraeconómica sobre los trabajadores agrícolas y se inició un largo proceso de movilización agraria, de esfuerzos de organización sindical acompañados por cambios culturales o de mentalidad de sectores populares conformes, en otros tiempos, con su situación social.

El cardenismo expresó una voluntad de transformación social en una magnitud inédita. Respondió a la presión social y se articuló con el imaginario, valores y promesas del programa revolucionario, dotó de credibilidad a la idea de la Revolución como refundadora del orden social. Su tiempo será posteriormente el del mito. La Revolución hecha gobierno frenó el impulso reformista en la década siguiente, pero no prescindió del cardenismo como parte del tiempo mítico refundador, tampoco de la capacidad estabilizadora y legitimadora de una imagen que se institucionalizó a través del partido. Cerrado el ciclo revolucionario,<sup>13</sup> los gobiernos posteriores a Cárdenas identificaron cambio y reforma con progreso y desarrollo, adaptaron el imaginario de la Revolución a las exigencias del nuevo orden internacional, del mercado y su Estado interventor, sorteando tensiones diversas.

---

<sup>13</sup> En el marco del debate académico sobre la naturaleza de la Revolución Mexicana, Alan Knight (1986) diferenciará entre criterios descriptivos y funcionales para caracterizar a las revoluciones. Los primeros apuntan a la manera cómo se ve una revolución e incluyen tres elementos: genuina participación masiva, lucha entre visiones o ideología rivales, y una batalla consecuente y seria por la autoridad. Los segundos aluden a la profundidad con la cual las revoluciones transforman las estructuras sociales, económicas y estatales y pueden dividirse entre aquellos generados en el ámbito formal e institucional y los producidos fuera de ese ámbito; son cambios no deseados por los grupos dirigentes, que pueden expresarse en el comportamiento y mentalidad de la población.

Tobler (1997) argumenta que las reformas cardenistas toman su impulso del programa de reformas constitucionales y de la movilización y cambio de mentalidad de la población. Todas ellas forman parte de la eficiencia funcional de la Revolución. Las reformas cardenistas cierran la Revolución Mexicana o como dice el autor constituyen su fase tardía, de ahí la periodización que el autor propone; 1910-1940, que se corresponde con el periodo de formación del mito político.

Al profundizar un reparto agrario en un sentido y en una escala sin precedentes, el cardenismo aporta invaluable elementos al mito revolucionario.<sup>14</sup> A su vez, define una política laboral que, si bien coyunturalmente favorece a los trabajadores, establece mecanismos de control político sobre sus organizaciones e impone límites precisos a sus actividades de defensa gremial. Soberanía y nacionalismo no son ajenos al conflicto petrolero que, por otra parte, permitirá dotar al gobierno de un valiosísimo recurso sin el cual es imposible comprender el éxito económico y político del periodo estabilizador. Es en ese contexto en que el cardenismo resuelve también el problema de la incorporación de las masas populares a los espacios del régimen mediante la transformación del PNR en PRM.

Con el primer Cárdenas, la educación además de laica, obligatoria y gratuita, es socialista, es decir, directamente comprometida con el cambio social y con un proyecto de desarrollo que se pretende nacionalista y popular. Quizá, más que ningún otro gobierno, el cardenismo convirtió a la educación en medio, núcleo temático y piedra angular, para lograr la justicia y la transformación social.

La interpenetración de los términos justicia social en virtud de un mayor progreso y progreso en virtud de una mayor justicia social, concedió a la educación una función vital: capacitar para el trabajo. Por ello, la educación socialista será concebida como una escuela de trabajo colectivo orientada a obtener mejores condiciones de vida, y por tanto progreso colectivo para los trabajadores.<sup>15</sup>

El mito político revolucionario se alimentó también de lo que Krauze (2002) llama el atractivo romántico de su caudillos. Sus trayectorias vitales constituyeron ciclos heroicos del

---

<sup>14</sup> De 1915 a 1935 se repartieron 11 017 000 hectáreas, entre 1935 y 1940, 20 137 000. Sergio, Reyes Osorio, Rodolfo Stavenhagen, Salomón, Ekstein, *et. al.* (1974). Adicionalmente se favoreció al ejido colectivo sobre la base de expropiar tierras altamente productivas orientadas al cultivo de algodón, cereales, henequén, entre otros. Importante será también el crédito agrícola a través del Banco Nacional Ejidal que aumentó sus transacciones de 23.3 millones en 1936 a 63.4 millones de pesos en 1938. (Tobler, 1997: 636).

<sup>15</sup> sobre el particular son ilustrativos el *Discurso en apoyo a la educación socialista* de Lázaro Cárdenas y las *Tesis de la Secretaría de Educación Pública sobre la enseñanza socialista*. Vid. Gilberto, Guevara Niebla (1985), *La educación socialista en México (1934-1945)*, México, SEP-El Caballito, Biblioteca Pedagógica.

mito revolucionario: Zapata y los campesinos de Morelos, Madero y sus afanes democráticos, Cárdenas y su vocación reformadora. Se formaron leyendas como las de Francisco Villa e innumerables muertes nutrieron la dimensión trágica del mito: Madero, Zapata, Villa, Carranza, Obregón , entre otros.<sup>16</sup>

A la formación y desarrollo de la mitología revolucionaria contribuyeron también la música a través de los corridos, la literatura por medio de la llamada Novela de la Revolución, la cinematografía con el cine de la Revolución Mexicana, y el muralismo.<sup>17</sup> En todos ellos se procesaron imágenes divergentes y a menudo críticas respecto al mito político revolucionario.

Políticamente prevaleció la imagen de una revolución interminable, convertida en proyecto de reformas, en constante disputa con sus enemigos, investida de una dualidad valorativa fundadora de cambio y justicia social, en sus variantes de redención, y reconstrucción, progreso o desarrollo. La Revolución y su deidad gemela se convirtieron en los soportes del nuevo orden de dominación; la doble deidad tutelar opacará el reclamo democrático original maderista permitiendo legitimar y forjar un modelo de desarrollo y un régimen político de vasta duración. A la crisis del primero en los años setenta seguirá la crisis del segundo a fines del siglo XX. Sus restos, presidenciales y corporativos, aún se resisten a ser demolidos plenamente a inicios del siglo XXI.

---

<sup>16</sup> La importancia de las figuras revolucionarias se ha expresado tanto en el esfuerzo emprendido por el propio Enrique Krauze con su proyecto de Biografía del Poder, que abarca de 1910 a 1940 e incluye las biografías de Porfirio Díaz, Francisco y Madero, Francisco Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas. Las dos grandes figuras míticas y trágicas de la revolución popular y campesina, Zapata y Villa, han sido estudiadas magistralmente en dos trabajos clásicos y de sobra conocidos: el de Womack(1985) y el de Katz (2003), respectivamente.

<sup>17</sup> Los corridos de la Revolución Mexicana proveen una vertiente de interpretación popular sobre acontecimientos y personajes de la *bola*, expresión con la cual se designa la Revolución. Villa, Zapata, Carranza, Obregón, Calles, entre muchos otros, tendrán su *biografía popular*. Una vertiente complementaria son los corridos sobre las batallas revolucionarias. Para ilustrar la primera cuestión remitimos al texto de Gómez (1970), para la segunda al de Moreno (1985). Sobre la Novela de la Revolución es útil como acercamiento inicial la compilación que con ese título publicó Roberto Suárez (1992). Edmundo Valadés (1960) realiza un estudio sobre los personajes y elementos que aparecen en la Novela de la Revolución Mexicana: el paisaje, el tren, el fatalismo, los revolucionarios y los jefes, entre otros. Sobre la cinematografía

Los núcleos temáticos de la agenda histórica surgida a partir de la Revolución y consagrados en la Constitución de 1917, lo fueron en virtud de haber alimentado el discurso sobre la novedad revolucionaria. En este sentido, la política económica, agraria, laboral, educativa y política, recrean el mito fundacional, esgrimiéndolo como elemento legitimador. En él se reconocen burocracias y clientelas como parte de un espacio común, por más que las confronten sus intereses al interior de los campos de políticas en los que concurren.

La Revolución en tanto mito contribuye a renovar el calendario cívico de la nación y por esa vía también se renueva a sí misma. El 20 de noviembre, día en que se conmemora, es el cierre cívico del año o el inicio del mismo, según quiera verse. La importancia icónica del mito se expresa en las calles del país y de la ciudad de México, donde sus signos son ostensibles: desde la extensa red de nombres de revolucionarios en forma de calles, ejes viales, estaciones del metro o escuelas, hasta su mayor expresión arquitectónica: el Monumento a la Revolución

La Revolución como mito fundacional, pero también como programa de reformas, será la imagen que el partido de Estado preserve como símbolo de unidad y garantía del pacto de dominación y de su régimen político. Mediante el mito los sectores populares quedarán subordinados y comprometidos a otorgar apoyo político y legitimidad al nuevo régimen, a cambio de ver cumplidas las promesas del mito, es decir, de hipotecar su autonomía política a cambio de una porción de la riqueza social en que se materializa la justicia social y cuyo carácter está prefigurado en el mito fundador: tierra, salario, educación, salud, vivienda, etcétera.

El pacto de dominación implicó también la confiscación estatal de los temas de política social y su organización al interior de la agenda histórica, de modo que la subordinación de los sectores populares corrió paralela a la administración política y al cumplimiento gradual

---

vale mencionar los trabajos pioneros de Fernando de Fuentes; *El Prisionero trece* (1933), *El compadre Mendoza* (1933) y *Vámonos con Pancho Villa* (1935).

y controlado de esos temas. El partido, surgido tras la crisis desatada por el asesinato de Obregón, será el entramado institucional civil que permitirá la sobrevivencia de la coalición de caciques y caudillos que triunfaron en la Revolución. Sus posteriores transformaciones en PRM y PRI permitirán convertirlo en el espacio institucional garante del pacto de dominación y vértice de las funciones de control y representación política.

## **2. Estado interventor y régimen presidencial corporativo. El modelo clásico. 1940-1976**

La impronta del mito revolucionario será tan potente que alcanzará a la misma institución estatal que, bajo una forma intervencionista, se convertirá en la instancia determinante de la vida política, económica, social y cultural del país, y cuya agenda histórica no será otra que aquella derivada de la Revolución. Sin duda, es cierto que las razones que explican tal intervencionismo no se agotan en el mito, pues necesidades materiales internas y posteriormente las tendencias económicas y políticas internacionales coadyuvarán a la configuración estatal de México que prevalecerá durante casi dos tercios del siglo XX.<sup>18</sup>

Ante las necesidades de reconstrucción de la economía en la etapa posrevolucionaria y las debilidades del empresariado mexicano durante las primeras décadas del siglo XX, la élite política impulsará, desde las instancias estatales, la industrialización del país a través de diversas medidas que darán como resultado un activo papel estatal en la economía. De este modo, el Estado será generador de infraestructura, artífice de políticas, de subsidios y subvenciones a la industria nacional, negociador de inversiones extranjeras y, participe directo en la economía a través de un conjunto de empresas y organizaciones que desde los años treinta y hasta los setentas, crecerán de manera constante.

---

<sup>18</sup> Parte de la mitología revolucionaria es su pretendida singularidad. Hart (1992) ha mostrado como el caso mexicano es similar al de China (1911-1912), Irán y Rusia (1905), países en los cuales también se generan movimientos revolucionarios que responden a una situación similar y que fundamentalmente consiste en reaccionar ante la penetración y dependencia económica del exterior. De ahí el contenido nacionalista que se advierte en tales movimientos. La transición entre el Estado liberal y el intervencionista, que constituyó un amplio proceso internacional, se realizó en México adaptando el imaginario del mito revolucionario. Su expansión, crisis y ocaso posterior en cierta forma ocurrirán de manera paralela también.

Mediante su acción, el Estado dinamizará la economía. Su crecimiento institucional evidenciará justamente su alto papel interventor orientado a transformar el país. Políticamente, ello se esgrimirá como el cumplimiento de las promesas de cambio de la Revolución y su efecto será generar la dualidad institucional que estructurará a la sociedad mexicana: el mercado y el Estado. El primero, expandido y consolidado por la intervención estatal, que asumirá como compromiso básico y condición de estabilidad política atenuar la desigualdad social generada por el mercado, a través de una extensa red institucional de carácter social, fondos y políticas públicas. Es decir, la segunda promesa del mito político adaptada a las exigencias del intervencionismo estatal.

En términos políticos e ideológicos, la Revolución Mexicana, como gran mito fundador, promovió un proyecto de amplio aliento, que se mantuvo por más de 60 años y cuyos componentes centrales fueron el desarrollo económico bajo la intervención y protección estatal y la inclusión de los sectores populares como partícipes y soportes para la obtención del mismo —a menudo más como sujetos de sacrificios que como destinatarios de los beneficios— en un modelo de desarrollo que autodenominado nacionalista, establecerá al proteccionismo económico como su instrumento típico.<sup>19</sup>

La legitimidad del Estado bajo este esquema derivó no solamente de sus linajes revolucionarios, sino también de su capacidad de reactivar el mito político al dinamizar el desarrollo económico, crear riqueza y disminuir los efectos de su desigual distribución a

---

<sup>19</sup> Ávila Camacho (1940-1946) define a la Revolución como parte de la “lucha secular contra la dictadura”. Ante una revolución que ha llegado a su “madurez”, que ha garantizado todas las libertades y todos los derechos, Miguel Alemán (1946-1952), declara que “debemos todos los mexicanos dedicarnos a producir lo necesario para la satisfacción de las necesidades vitales”. Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958) establece una secuencia histórica del país donde a la Independencia correspondió la búsqueda por la libertad, a la Reforma la libertad espiritual y a la Revolución la justicia social. Adolfo López Mateos (1958-1964) caracterizará como propósitos de la Revolución los siguientes: “Libertad, Democracia y Justicia Social”. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) restringirá los objetivos de la Revolución al desarrollo económico y la producción. Luis Echeverría (1970-1976) los ampliará para incluir la defensa de la soberanía nacional, el rescate de los recursos nacionales, la lucha por la democracia y la justicia social, entre otros. Las expresiones corresponden a los informes presidenciales y aparecen en Enrique, Juárez Gaona (1987).

través del gasto social, que será canalizado a la sociedad mediante políticas de *reforma social* y de conductos corporativos, cuyas burocracias por esa vía obtendrán recursos materiales para sus funciones de control y representación.

El modelo de desarrollo proteccionista de orientación sustitutiva será viable y exitoso gracias a la alianza entre el Estado, el sindicalismo oficial y el empresariado, que fortalecerá el mercado interno a partir de la sustitución de importaciones. Paradójicamente, el éxito del modelo mostrará sus límites y posterior fracaso, pues el proteccionismo se traducirá en la debilidad exportadora de la economía mexicana, que volcada al mercado interno no tendrá ningún aliciente de competitividad en el exterior. Esta debilidad será evidente en la década de los años setenta y emergerá de manera ostensible en la siguiente.

El gobierno echeverrista (1970-1976) intentará salvar el modelo económico mediante una reforma fiscal que a la postre fracasará y que pretendía fortalecer el gasto gubernamental para activar la economía. En esas condiciones, las medidas de política económica no harán sino agudizar las tensiones del modelo: en principio la deuda externa, seguida del mantenimiento artificial de la paridad cambiaria que provocará distorsiones de precios y que para finales de ese sexenio será insostenible.

Durante los años ochenta, la reorientación de la economía hacia el exterior, por la vía de las ventas petroleras, convertirán la debilidad exportadora en el punto de devastación del modelo, puesto que el crecimiento de las exportaciones demandará un incremento aún mayor de las importaciones dado que la industria nacional se había preocupado escasamente por sustituir bienes de producción.

Las necesidades de divisas que se habían venido cubriendo a través de la deuda externa lo harán también mediante las exportaciones petroleras. En ese contexto, exportar significaba aumentar las presiones en favor de importaciones y, por tanto, mayor endeudamiento público. La economía, con todo y sus rasgos proteccionistas, será cada vez más vulnerable y

dependiente de dos factores externos: el precio del petróleo y las tasas de interés internacionales.<sup>20</sup>

El modelo desarrollista con intervención estatal tuvo éxito<sup>21</sup> hasta finales de los años sesenta, si bien la concentración del ingreso acusaba cada vez más rasgos de asimetría. Si durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo se intentó reorganizar el modelo económico, los siguientes gobiernos evitarán dicha tarea y se orientarán a la conformación de otro de nuevo cuño como veremos en páginas posteriores.

En todo caso, vale la pena señalar cómo la crisis y posterior desmontaje del modelo de desarrollo tocó las bases materiales del mito político y con ello el pacto de dominación. Ante ello, la élite política se deshizo no sólo de la configuración valorativa sobre la cual orientaron y justificaron los actores del régimen sus acciones, sino también de las bases que nutrían la red clientelista de las corporaciones, que a su vez sostenían al partido hegemónico, cuya derrota histórica de fin de siglo no puede ser más emblemática que la larga agonía del mito fundador.

### *2.1 Régimen político: Partido y corporaciones*

El modelo desarrollista de la economía se corresponderá con una determinada modalidad estatal y con cierta configuración institucional a nivel del régimen. La primera asumirá un

---

<sup>20</sup> Sobre la tensión entre importaciones y exportaciones se puede consultar el trabajo de Héctor, Guillén Romo (1994), *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*. México, ERA.

<sup>21</sup> James W. Wilkie (1987: 292) elaboró un índice de pobreza (1940=100) que relaciona con lo que llama cuatro épocas de la Revolución y que permite advertir los logros del modelo de desarrollo. Los componentes del índice son analfabetismo; hablar solamente una lengua indígena; vivir dentro de una comunidad de menos de 2 500 habitantes; andar descalzo; usar guaraches; comer habitualmente tortillas en lugar de pan de trigo; y no disponer de drenaje. Los datos son los siguientes: En 1910, el índice es de 123.7 y en 1921 de 115.4, el periodo corresponde a la época política. Durante la etapa social el índice es de 108.7 en 1930 y de 100 en 1940. En 1950 su tasa es de 85.7 y de 72.0 en 1960, periodo considerado como de revolución económica. En 1970, que corresponde a lo que el autor llama revolución integral, el índice es de 53.9.

carácter intervencionista y la segunda un sentido presidencial corporativo. Ahora bien, la forma intervencionista estatal, sus funciones y su aparato institucional creciente se pueden interpretar como evidencias materiales del pacto político interclasista, institucionalizado a partir del régimen y mediante el cual se logró poner fin a la Revolución Mexicana. Por ello, el desmantelamiento estatal manifiesta la disolución de ese pacto y con ello la afectación de los múltiples intereses asociados con él.

La vasta coalición revolucionaria hegemonizada por el constitucionalismo en sus diversas variantes políticas (carrancistas, sonorenses, etcétera), será en realidad una extensa red de coaliciones que buscarán expresión institucional desde los años veinte hasta los cuarentas del presente siglo, logrando finalmente un arreglo institucional, sólido y perdurable, a través del partido hegemónico, que no eliminó el conflicto pero será capaz de procesarlo al interior de sus instituciones básicas. Los medios fueron diversos: la inclusión de las coaliciones regionales o sectoriales que convergían en la red política, y la cooptación de sectores potencialmente disruptivos o su aniquilación política a través de los recursos de coerción del Estado.

Las instituciones políticas preponderantes —aunque no únicas— del régimen serán el Ejecutivo, el partido hegemónico y la estructura corporativa. En esta configuración, el presidencialismo será el eje de articulación social y política, en la medida en que sus atribuciones constitucionales,<sup>22</sup> el liderazgo y el control que asumió sobre el partido oficial y sus corporaciones le permitieron subordinar al Congreso, al poder judicial y a los gobiernos de los estados. Estos últimos, con niveles variables de autonomía, dependiendo de su capacidad de aprovechar los espacios de negociación que el federalismo centralista que se instituyó les proporcionaba.

---

<sup>22</sup> Y no sólo esas pues, para algunos analistas, las facultades del ejecutivo mexicano son también metaconstitucionales e incluso pueden llegar a ser anticonstitucionales. Vid. Lorenzo, Meyer,(1993).

Más que un presidencialismo omnímodo, el Ejecutivo mexicano fue hasta principios de los años ochenta la expresión institucional de la sólida e incluyente coalición interclasista e intersectorial que se expresaba a partir del PRI. En ese sentido, su legitimidad, sus excesos y su preponderancia derivaban del juego que supone establecer equilibrios mínimos o máximos entre los intereses de los diferentes sectores de la coalición. Ciertamente, los beneficios políticos y económicos no se distribuían igualitaria o equitativamente, pero los bienes y servicios fluían mediante políticas asistenciales, redistributivas, corporativas o universalistas, a través del crecimiento económico o por la vía de concesiones, financiamiento o subsidios a los diferentes componentes del pacto interclasista.

El Ejecutivo se convierte en el vértice del pacto de dominación y de servidumbre clientelar. En el imaginario político institucional se le inviste con las propiedades ideales del caudillo revolucionario, convirtiéndose en su transmutación institucional, de ahí su percepción como liderazgo supremo que conduce al proyecto revolucionario por caminos nuevos, como figura que sexenalmente renueva las esperanzas de un cambio social redistributivo mayor.

De manera cíclica, el Ejecutivo renueva las promesas de la Revolución y reitera la petición de sacrificios, siendo el responsable de la conducción del arca revolucionaria, jefe militar y jefe político, caudillo sexenal, encarnación de los centauros de la Revolución, a pesar y en contra de sus defectos, de su ambición, de sus equívocos públicos, de la impunidad de la que se encarga el sistema y que aprovecha sin rubor, o bien de su falta de responsabilidad y rendición de cuentas. El Ejecutivo es intocable e incuestionable siempre y cuando haga renacer el pacto y el mito, aumente los montos de riqueza socialmente producida y reparta para todos, aunque no sea en la misma medida.

Los problemas del Ejecutivo surgen no sólo por el agotamiento del modelo de desarrollo sino también por la modernización de la sociedad mexicana que genera nuevas categorías sociales, externas a las corporaciones y a sus circuitos de negociación, ajenas ideológicamente al partido hegemónico, y que encontrarán en las expresiones partidarias de

derecha o izquierda, canales de representación o presión sobre un sistema de partidos, y electoral que, hasta principios de los años setenta, no había sido vital para la legitimidad del régimen ni del Ejecutivo.

Durante los años treinta, la sociedad mexicana fue integrada por el cardenismo al interior de los espacios del partido que sustituyó la necesidad de un sistema de partidos —aunque sin prescindir de él—, porque la disputa política se procesó al interior del partido hegemónico. Éste será el nudo de articulación entre el Estado y la sociedad, en cuyos espacios se procesará una intensa competencia política, se agruparán diversas corrientes ideológicas y se propiciará la movilidad política y social. El pragmatismo ideológico del partido hegemónico en sus diversas metamorfosis evidenciará la heterogénea configuración de intereses de sus agrupamientos, quienes, a cambio de su subordinación, recibirán beneficios diversos tanto para ellos como para sus respectivas burocracias.

La legitimidad del régimen radicaba en su capacidad de articular y dar cauce a las demandas, tanto de sectores subalternos como de élites políticas y económicas a través del partido mimetizado con el gobierno, ambos nucleados por el Ejecutivo. De modo que a partir del partido oficial se resolvía el problema de la representación política bajo canales verticales pero permeables a la negociación. De ahí que lo electoral no tuviera importancia estratégica y fuera más el espacio ritual en el que la población reiteraba su creencia en el mito revolucionario, pero del que no se podía prescindir, entre otras razones, porque formaba parte de la mitología fundacional, aunque ensombrecida por el progreso y la justicia social.

Las relaciones corporativas serían funcionales para asegurar representación y control político, pero también para asegurar estabilidad y previsibilidad sobre los resultados de las contiendas electorales a un sistema de partidos más virtual que real hasta los años ochenta. El carácter hegemónico del partido se lograba en la escena electoral a través de la disciplina política de las corporaciones que en las urnas ritualizaban su adhesión al régimen, al modelo de desarrollo y a las políticas seguidas por los diversos gobiernos en turno.

La estructura corporativa aseguraba previsibilidad y estabilidad al sistema político, al proyecto y a las políticas económicas, y permitía establecer condiciones económicas favorables para el proyecto desarrollista conteniendo la presión de sus agremiados ante los bajos salarios e imponiendo controles y límites a los conflictos sindicales. A través de una lógica de intercambio a nivel político y económico —por medio de votos a cambio de puestos de representación política o mediante control salarial a cambio de mecanismos de redistribución del ingreso a través de políticas sociales, el corporativismo fue un potente soporte para la estabilidad del régimen y para la expansión y fortalecimiento del modelo de desarrollo.

El complejo institucional generado a partir del Estado interventor, además del producido por la misma dinámica de gobierno y por el despliegue de la agenda histórica del mito político, permitirán procesar y absorber el conflicto, al generarse campos temáticos de políticas y patrones de articulación entre sus actores que, en ciertos casos, se fundieron y confundieron, como en la cuestión educativa, donde las burocracias institucionales y aquellas de sus clientelas políticas (las sindicales) se amalgamaron a tal extremo que las funciones de conducción y operación del sistema educativo se mimetizaron con las de control corporativo y las de representación sindical.

Gracias al laberinto institucional se logró desalentar el conflicto o al menos, amortiguarlo, aislarlo o desacreditarlo. Cada una de las dimensiones que formaban el orden de dominación hicieron su aportación: el Estado intervencionista con su entramado de empresas, industrias y comercializadoras, el régimen con la institución presidencial, la red corporativa y el partido hegemónico, y el gobierno con la vasta red de secretarías y dependencias oficiales. Todas, en conjunto, configuraron campos temáticos de políticas con sus propios canales de negociación, pautas de interacción entre actores, dinámicas conflictivas reguladas institucionalmente y reducción de los conflictos antisistémicos y su expulsión a las arenas de coerción estatal: las instituciones policiacas, el ejército, el ministerio público y las cárceles que convertirán a la disidencia en una forma de delito.

Dentro del laberinto institucional, se es clientela, corporación, burocracia, en suma, familia revolucionaria. Afuera, se está proscrito del campo de políticas y consecuentemente, se es objeto de un discurso político que criminaliza la disidencia. Ahí están, como prueba, los ferrocarrileros, los médicos, el magisterio y los estudiantes movilizados durante los años cincuenta y sesentas. El delito del mito es la disolución social,<sup>23</sup> evidenciar que el pacto es desigual, o que el mito tiene más de una interpretación posible, o bien que la democracia política y sindical también es parte del horizonte valorativo de la Revolución y por tanto que su reclamo es legítimo.

## *2.2 Régimen político: Reglas, ritos y prohibiciones*

La producción de orden y la capacidad de autorreproducción del régimen político se comprenden mejor si atendemos a un conjunto de reglas, ritos y prohibiciones que se derivaron de él y que adicionalmente conformarán su particular identidad.

Las reglas y prohibiciones del régimen se conformaron a lo largo de un proceso que inició, al menos, en 1919 con la disputa presidencial en el gobierno de Carranza, y que se cerró con la transformación de PRM en PRI a mediados de los años cuarenta. Las reglas constituyen modos de hacer, formas de obrar claramente prescritas e institucionalmente aceptadas escritas o no, que al cumplirse permiten la reproducción estable del régimen e impiden que la violencia y la aniquilación física del contendiente se establezca como pauta de interacción entre los actores.

Las reglas constituyen la respuesta institucional a los procesos generadores de inestabilidad y, en cierto sentido, constituyen formas de acción ritualizadas que el régimen considera aceptables y consecuentemente merecedoras de recompensas. Por el contrario, las

---

<sup>23</sup> El delito de disolución social se incorpora al Código Penal mediante decreto del 30 de octubre de 1941. Vid. Luis, Jiménez (1992).

prohibiciones constituyen modos de acción política proscritos a fin de lograr estabilidad institucional, y configuran repertorios de acción ostensiblemente estigmatizados cuya realización atenta contra los equilibrios del régimen y sus certidumbres básicas.

Respecto a la sucesión del poder político, la prohibición constitutiva del régimen ha sido la no reelección presidencial, demanda decimonónica y origen de la revolución maderista. Su transgresión hecha por el obregonismo en contra de la oposición de importantes sectores de la coalición, además de la crisis política que provocó el asesinato del presidente así reelecto, mostraron con toda crudeza que su efecto inmediato fue desatar la confrontación, la ruptura y la violencia puesto que, entre otras cosas impidió que la *rueda de la fortuna política* girara en favor de otros tantos, convertidos también de sus merecimientos para ocupar el vértice de la coalición o de ser beneficiarios directos de la misma.

Hasta la formación del PNR en 1929, la sucesión presidencial generaba fracturas devastadoras entre la coalición político-militar, de modo que los aspirantes no oficiales recurrían a la vía de las armas como forma de acceso a la presidencia del país. Tal fue el caso exitoso de Obregón y los fracasados intentos de Adolfo De la Huerta, Serrano, Gómez y Escobar, entre otros. La vocación de los caudillos por consolidar su poder político a través de la imposición de candidatos oficiales (Carranza), de reformas constitucionales para establecer la reelección (Obregón), o de la creación de un partido como recurso institucional para imponer candidatos débiles subordinados al caudillo (Calles), generó un alto costo de violencia y conflictividad de la que el régimen aprendió y reguló con un alto nivel de eficacia a través de un mecanismo institucional donde uno elegía y el partido asentía.

De ahí la configuración de una regla que prescribió la transmisión pacífica del poder mediante un dispositivo unipersonal, configurado durante los años cuarenta del siglo pasado, en virtud del cual el presidente priísta en turno decidía a su sucesor extrayéndolo de su equipo de colaboradores, quienes, por su parte, desarrollaban una contienda sorda y subrepticia para obtener el favor presidencial que, en buena medida, expresaba la confrontación de las fracciones priístas, en la que se advertía la capacidad de una de

imponerse sobre las otras. Una vez decidido el ungido, la regla precisaba que los candidatos perdedores, en tanto representantes de sus fracciones, estaban obligados a la humillación pública<sup>24</sup> de reconocer su derrota y aceptar el triunfo de su contrincante que, asumido como candidato del partido oficial, era desde ese momento, gracias a los recursos partidarios y estatales, el virtual nuevo presidente.

De ahí la lógica del secreto con que se investía la designación del sucesor, el rito del *destape*, de la *cargada* y el *besamanos*, la súbita transformación del obediente funcionario público en el líder del país, conductor de los destinos históricos del pueblo e infalible profeta de un mejor destino para todos. Aquí, la ritualización del exceso y la desmesura es, quizá, un efecto de la representación institucional que el candidato presidencial repite a la usanza del viejo caudillo revolucionario, frente al cual la obediencia es sumisión que se confunde con la disciplina militar.

Una segunda regla fundacional del régimen, consistió en el establecimiento de representaciones políticas monopólicas y segmentadas, integradas al partido oficial, que concurrían en campos de políticas, segmentados también, donde a cambio de porciones negociadas de la riqueza socialmente producida se garantizaba la obediencia y lealtad de los sectores así organizados.

Si bien el sector empresarial concurría en campos de política específicos, su inclusión al interior del partido y su participación en puestos de elección popular, constituyó una prohibición, en parte explicable debido a que el régimen y su partido, que se autodefinían como expresiones legítimas de la Revolución, heredaron también el horizonte valorativo del mito político que sobrevaloraba el componente nacional popular y definía al empresariado —no sin matices— como parte de los apoyos del antiguo régimen y de los enemigos de la

---

<sup>24</sup> Meyer ha llamado la atención sobre estas cuestiones con expresiones afortunadas como la política o la cultura de la humillación. Vid Lorenzo, Meyer (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Era, pp-81-82.

Revolución. Ello no impedirá que el empresariado fuera un activo y ampliamente beneficiado partícipe del pacto de dominación.

La decimonónica disputa que tendrá que librar el Estado nacional durante su constitución en el siglo XIX, en contra de las corporaciones, en particular con el ejército y la Iglesia, se mantendrá viva en el imaginario revolucionario. De modo que a ambas se les prohibió participar —en tanto corporaciones— en política y, de manera extrema, a los miembros de la Iglesia se les confiscaron sus derechos ciudadanos, imputándosele al clero ser fuente de fanatismo y superstición, de propiciar la servidumbre y de ser un bastión de las fuerzas contrarias a la Revolución.

La interdicción al ejército se sustentó en razones fundamentalmente distintas, pues si originariamente había sido el espacio institucional de la coalición revolucionaria, con la formación y sucesivas transformaciones del partido oficial dicha coalición encontrará un espacio más que propicio donde la presencia corporativa del ejército será más una fuente potencial de conflicto. Recordemos que las disputas políticas de la coalición habían dividido al ejército, y que en los momentos de mayor confrontación por la sucesión presidencial, lo habían insertado como activo participante en favor de alguna de las fracciones en pugna (la Rebelión de Agua Prieta, la de Adolfo De la Huerta, entre otras).

Por otra parte, la inclusión de los sectores populares dentro del partido generó una dinámica en donde las burocracias corporativas, gracias a las fuerzas que decían representar, presionaban por obtener cargos de elección popular al interior del régimen. Con ello, se definieron algunas reglas adicionales. En primer lugar, las disputas por las llamadas cuotas de puestos públicos y cargos de elección popular a nivel federal comenzaron a procesarse en el interior del partido adquiriendo nombre y apellido por obra y gracia del Ejecutivo; a nivel estatal, los gobernadores cumplirán esa función. El rito de *palomear* encerraba una regla sustancial: la obediencia y la aceptación respecto a las decisiones adoptadas debía ser pública y la disidencia respecto a ellas, privada.

Por lo demás, el régimen se constituyó y funcionó a partir de una regla que prescribía las pautas de interacción entre los actores: Inducir el *acuerdo* negociado o impuesto como mecanismo para resolver las disputas, excluyendo o acotando la confrontación y la presión pública sobre el régimen. Desde entonces, para el régimen y sus protagonistas, así como para lograr una buena interacción entre las élites, será vital privilegiar el acuerdo logrado en secreto y no el desacuerdo público, controlando y minimizando el conflicto, en especial, el conflicto abierto.

Inducir, propiciar e imponer la negociación a través de los canales del partido en los campos de política, es decir, en los espacios institucionales, fue un quehacer prioritario del régimen, lo mismo que procesar el conflicto al interior de ellos. Cuando esto no era posible, se encubría el conflicto en los laberintos institucionales y si estallaba públicamente se le confrontaba con todo el peso de las instituciones del Estado, particularmente cuando el régimen no tenía los recursos para satisfacer las demandas disidentes: democracia sindical y política, es decir, el lado oculto del mito revolucionario.

Los costos que la disidencia tenía que pagar para actuar como tal eran enormes: represión y, en el mejor de los casos, encarcelamiento. Así lo muestran, con particular agudeza durante los años cincuenta y sesentas, los casos de los ferrocarrileros, el magisterio, los médicos, los estudiantes y movimientos campesinos como el encabezado por Rubén Jaramillo. Aunque durante los años setenta aparecerá un nuevo tipo de disidencia que hizo de la clandestinidad y la violencia su modo de operar, como en el caso de la guerrilla, que sería abatida con el peso del ejército heredero del revolucionario, también mediante un nuevo paquete de reformas sociales y a través de políticas de redistribución<sup>25</sup> esgrimidas a pesar de los problemas financieros del Estado.

---

<sup>25</sup> En el terreno social, Echeverría adiciona al mito la política de vivienda y regularización de la tenencia de la tierra mediante el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores), el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad) y la Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra).

La dinámica de la disidencia al interior del régimen evidenciará la siguiente regla: la disidencia se paga al costo de la aniquilación si no se logra negociar a tiempo y su límite incuestionable es la democratización del régimen. En las pautas de interacción clientelar de los actores corporativos, los disidentes son los grandes perdedores, aunque su acción tenga importantes efectos, como propiciar una respuesta estatal que asigna nuevos recursos y satisface algunas demandas en favor de aquellos sectores a los que pertenecen los disidentes pero que se mantuvieron sumisos. Establece también nuevas reformas sociales que prescriben que la obediencia siempre se recompensará, mientras que la disidencia siempre tendrá un alto costo.<sup>26</sup> Esa es, quizá, una manera alternativa de interpretar aquella famosa frase que en cierto modo sintetiza la regla en cuestión: *El que se mueve no sale en la foto*.

Ceder, aceptar el *acuerdo*, obedecer y ser recompensado, evitar el alto costo de la disidencia y la pública confrontación, serán las reglas que orientarán el quehacer político de los actores del régimen. De ahí la negociación salarial cortesana, los amagos verbales de las burocracias sindicales que invocan la huelga, no para llevarla a cabo sino como forma extrema de disentir públicamente. De ahí también el anuncio presidencial de programas de reforma social, en los días que el calendario cívico de la Revolución consagra como días corporativos y en los cuales se premia con programas sociales la obediencia: el primero o el 15 de mayo, el 18 de marzo o el 10 de abril, fechas en que se ritualiza la obediencia e incluso a la disidencia.

Es la cuenta de los días en que se renueva el mito y se reconstituye el pacto, días de guardar transformados cada vez más, conforme se acercaba el fin del siglo y del mito, en días de combate. De ahí el deslucimiento, el borramiento institucional paulatino de fechas que concitaban a la adhesión y que se transforman en tiempos de confrontación e inconformidad. El primero de mayo es emblemático en ese sentido, puesto que de la sumisión de los contingentes que desfilan ante el Ejecutivo se pasará a la confrontación. El reclamo y la inconformidad sindical y social desvanecerán su carácter oficial y ritualizado

---

<sup>26</sup> Respecto a estos temas somos tributarios del trabajo de Vivian Brachet-Márquez (1996).

hasta prescindir de la conmemoración que en la plaza pública nacional, el Zócalo, preside la figura presidencial.

La relación clientelista entre las burocracias estatales, las corporativas y sus bases, consolidó una lógica de intercambio y de transacción que se constituyó también en regla del régimen. Ella modeló la estructura de las instituciones gubernamentales que se convirtieron en los espacios de reproducción de tales relaciones de intercambio y cuyo eje central será obediencia y legitimidad a cambio de redistribución de la riqueza en beneficio de las corporaciones y/o sus burocracias, puestos públicos, incluso tolerancia a la corrupción de los liderazgos corporativos.

La dinámica de intercambio y la configuración corporativa, como bases de obediencia, constituyeron la expresión material del pacto de dominación y del horizonte valorativo del mito revolucionario que opacaron el componente democrático. El proceso electoral se constituyó así en una suerte de indicador político del nivel de obediencia política, de credibilidad y solidez del mito, de fortaleza del pacto e incluso de espacio de concurrencia de actores que estaban fuera del mismo y que al ampliar su presencia en él demandaron el ensanchamiento del sistema político que, controlado por el mismo gobierno en favor de su partido, se convertiría, a finales del siglo XX, en uno de los espacios de mayor tensión.

El espacio electoral fue una arena no competitiva en la medida en que el partido sustituyó al sistema político. En él se procesaba la confrontación y la negociación, de modo que mientras el mito revolucionario se nutría materialmente a través del modelo de desarrollo y las políticas distributivas, el triunfo del partido no resultaba difícil, ya que en el espacio del sistema electoral, los sectores populares confirmaban su adhesión al mito y su lealtad al régimen votando corporativamente. No obstante, las tensiones se irán acumulando sobre distintas dimensiones del orden político a partir de los años setenta —como veremos en páginas posteriores— hasta obligar, primero, a la liberalización del sistema electoral y después a su democratización.

### *2.3 El federalismo centralista-corporativo*

La vasta tarea de reorganización de las instituciones del Estado y del régimen al finalizar la Revolución Mexicana, supondría, entre otras cosas, centralizar política y administrativamente al país. De ahí que las autonomías de las entidades federativas, logradas gracias a la dinámica del movimiento armado, tendieran cada vez más a reducirse ante el empuje de la federación. De 1920 a 1936 (Alicia Hernández, 1996) el país lograría pacificarse a través de una estrategia de respeto a las autonomías estatales y al poder de caudillos y caciques locales, conciliando los intereses de la federación con los de las autonomías regionales. Una vez lograda la estabilidad se limitarán las fuerzas centrifugas, y lo que había sido un federalismo cooperativo se transformará en un federalismo centralizador que se consolidará hasta después de 1936.

Este proceso ocurrió, primero, a través de las confederaciones y organizaciones obreras y campesinas, y posteriormente por medio de la intervención directa o atribución exclusiva de la federación en cuanto a derechos sociales se refiere (educación, trabajo y tierra, sobre todo), y de manera contundente con la creación del PNR y sus posteriores transmutaciones en PRM y PRI. En suma, las autonomías estatales sin eliminarse serán severamente limitadas por la federación.

La configuración del presidencialismo, la unidad partidaria, la disciplina y el control corporativos funcionarán como potentes mecanismos para estrechar la autonomía de los estados de la federación. Al igual que la representación y la negociación política, los márgenes de autonomía de gobernadores y entidades federativas correrán al interior de los espacios del partido oficial, de las relaciones corporativas y de la discrecionalidad presidencial.

El pacto federal centralista implicará, a nivel político, la intervención directa del Ejecutivo en la designación de candidatos a gobernadores y diputados federales. A cambio se permitirá

que las diputaciones estatales y presidencias municipales queden en manos de las coaliciones locales. Ciertamente, los límites de la injerencia federal eran precisos pues no se podía violentar un mínimo consenso entre las fuerzas locales sobre el candidato a gobernador ni sostener a aquellos que hubieran generado con su administración costos de legitimidad para el régimen en su conjunto.

Con sus excepciones, dependiendo de las configuraciones de poder local, los recursos estatales y las coyunturas específicas, la federación avanzará haciéndose presente en los estados a través de las políticas sociales y económicas de la federación: infraestructura, educación, vivienda, salud, reparto agrario, etcétera, que serán, junto con el control financiero, mecanismos adicionales al partido y a las corporaciones para sostener un federalismo que acentuará los componentes centralistas de la distribución territorial del poder en favor de la federación.

### **3. Estado y política en México. Las transformaciones de fin de siglo o las exequias por la revolución. 1976-1994**

#### *3.1 Economía abierta y liquidación del intervencionismo estatal*

La aguda crisis de las finanzas públicas y el desequilibrio de la balanza de pagos, cada vez más creciente, conducirán, a finales del sexenio echeverrista, a una crisis de carácter general que mostrará que el modelo de desarrollo proteccionista requería de ajustes mayores para sobrevivir. De este modo, el inicio del sexenio lopezportillista (1976-1982) se caracterizará por el ajuste de las finanzas públicas, así como el congelamiento de los salarios y de algunos productos básicos. Tales medidas, derivadas de un acuerdo con el FMI,<sup>27</sup> mostrarán los signos de lo que en años posteriores será la abierta dependencia de la política económica

---

<sup>27</sup> Se trata del Convenio de facilidad ampliada que se orientó a aliviar las presiones en la balanza de pagos y a sanear las finanzas públicas como condición para reiniciar el crecimiento externo. Vid Jorge, Alcocer (1992), "México, modernidad sin equidad", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (Comps.) [ 1992 ], *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

mexicana con respecto al exterior y la liquidación del nacionalismo y proteccionismo en materia económica.

Pese al agotamiento del modelo económico y a las iniciales medidas de ajuste, ante el crecimiento de los precios del hidrocarburo en los mercados internacionales, la élite política mexicana se inclinará por explotar la reserva petrolera del país que hasta el momento había permanecido intocada, posponiendo una vez más la reestructuración del modelo de desarrollo. Sustentado en las divisas petroleras y en el endeudamiento externo, el intervencionismo estatal se mantendrá como el elemento dinamizador del crecimiento económico. El desplome posterior de los precios del petróleo harán desaparecer las esperanzas de revitalizar el modelo económico, que conjuntamente se había reactivado y magnificará a niveles insospechados la crisis económica.

La nueva administración delamadridista (1982-1988) instrumentará una política de ajuste, basada en un rígido programa de austeridad del gasto público que mejoró las variables macroeconómicas, aunque su contraparte será el estancamiento de la economía. La contracción del mercado internacional petrolero profundizará aún más las medidas de ajuste estructural y adicionará una serie de medidas de política económica que cambiarán radicalmente el modelo de desarrollo de sexenios anteriores. Es en este contexto donde adquieren notoriedad los estudios que diagnostican la ineficiencia estatal y la imperiosa necesidad de redimensionarlo y reformarlo a fin de hacerlo más eficiente. Al igual que otros países, México vivirá su propia transición de la modalidad estatal intervencionista a otra de carácter liberal.

La intervención estatal estará inequívocamente acotada por la vía de una reforma administrativa, que desapareció o compactó áreas enteras de secretarías y dependencias oficiales, también por medio de la venta y cierre de empresas que, según la administración en turno, no eran prioritarias. En ese contexto emergen las políticas de descentralización administrativa en un intento por ampliar la eficiencia y eficacia de las funciones gubernamentales. Además, se inicia el desmantelamiento unilateral del sistema

proteccionista, se decide la entrada de México al GATT y se impulsa un programa de reestructuración de la industria nacional con la pretensión de darle competitividad a sus productos en el mercado internacional.

Así, los dos componentes más estables del modelo económico se eliminan o desvanecen, puesto que la desaparición del intervencionismo estatal y el proteccionismo dan paso a una economía abierta al exterior y a un proceso de redimensionamiento estatal que sin perder cierta capacidad rectora —a través del control de la banca, energéticos y petróleo— retrae su papel dinamizador de la economía y socava las bases materiales del mito político.

Frente a la inexistencia de desarrollo distributivo y de políticas sociales que atemperen la desigualdad, la eliminación de espacios institucionales de articulación e intercambio político y la reducción del monto de recursos susceptibles de intercambios en los campos de política,<sup>28</sup> la necesaria estabilidad para la reestructuración del modelo y del mito se obtendrá sobrecargando las funciones de control de las burocracias corporativas y de sus recursos para desactivar fuentes activas de oposición gubernamental. A las corporaciones se les exige obediencia a cambio de un futuro incierto donde la vieja reciprocidad está en entredicho; esa obediencia sin recompensa será, en parte, la regla incumplida que el régimen pagará en las elecciones de 1988.

La aceptación de la tercera vía para resolver el problema de la deuda externa, como dio en llamarse al Plan Baker,<sup>29</sup> si bien permitió al gobierno de Miguel de la Madrid evitar el dilema de austeridad o moratoria, insertó a la economía del país en una nueva orientación normativa, sustitutiva del horizonte axiológico de la Revolución, cuyo principio valorativo emblemático puede enunciarse del modo siguiente: crecer para pagar.

---

<sup>28</sup> De 1980, considerado como año base (índice 100), a 1987 los salarios se redujeron a 43. Por otra parte, entre 1982 y 1988 las inversiones públicas disminuyeron en 50%, mientras los subsidios alimentarios se redujeron en 80% y el PIB per cápita decreció en 15%. Vid. Viviane, Brachet-Márquez ( 1996; 206-207 ).

<sup>29</sup> El "Plan Baker establece la corresponsabilidad entre el acreedor y el deudor; el crecimiento del segundo es necesario para que sea capaz de transferir fondos al exterior. El deudor se ajustará al programa de políticas restrictivas en el plano fiscal y monetario y abrirá su mercado al exterior (GATT), en tanto que los

El sexenio salinista (1988-1994) consolidará el viraje de la economía mexicana que se volcará al exterior con la firma del Tratado de Libre Comercio, y profundizará el redimensionamiento estatal a través de la venta de empresas estatales y la reprivatización del sistema bancario que se abrirá al capital internacional.<sup>30</sup>

El salinismo logró remontar los efectos de la reforma económica emprendida por el gobierno anterior y fortalecer el modelo de economía abierta y de intervención estatal regulatoria. En efecto, en primer lugar logró reducir significativamente la inflación (de 51.2% en 1988 a 7.1% en 1994) y estabilizar la economía mediante la estrategia de pactos económicos que hicieron del control salarial su elemento esencial. En segundo lugar, logró hacerla crecer —aunque de forma desigual—<sup>31</sup> bajo la estrategia de profundizar la apertura hacia el exterior mediante el Tratado de Libre Comercio y la captación de inversión extranjera (58 809.6 mdd.), en una escala 145% superior a las metas gubernamentales previstas para todo el sexenio. En tercer lugar, desmanteló los restos nada desdeñables del Estado interventor, en particular el sistema bancario, en favor de unos cuantos privilegiados que se beneficiaron con la reforma estatal y la transformación del modelo económico.

El fortalecimiento del modelo de economía abierta y la intervención estatal regulatoria, así como los éxitos de la política económica salinista, tendrán costos enormes que se expresarán claramente durante el gobierno siguiente. Por un lado, la apertura significó la captación de grandes niveles de inversión extranjera o no, mediante el establecimiento de altas tasas de interés, con lo cual se privilegió el sesgo especulativo en detrimento de la inversión productiva, convirtiendo a la economía en un área sumamente vulnerable y

---

acreedores asegurarán el flujo continuo de fondos al país endeudado y levantarán sus barreras proteccionistas en materia comercial". Vid. Isabelle Rousseau (2001: 186.).

<sup>30</sup> Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid existían 1 115 empresas estatales, su administración las redujo a 618, de las cuales sólo quedarán 110 en el sexenio salinista. Al respecto se pueden consultar los trabajos de Brachet-Márquez (1996) y el de Ramón, Martínez Escamilla (1994).

<sup>31</sup> El crecimiento del PIB en 1993 fue de 3.3, en 1990 de 4.4, de 3.6 en 1991, en 1992 de 2.8, mientras en 1993 fue de 0.4% y en 1994 de 3.5%.

altamente dependiente de la inversión especulativa, lo que se demostrará en el sexenio zedillista (1994-2000) en el que, durante su primer año, se fugaron no sólo los grandes capitales internacionales sino particularmente los nacionales.<sup>32</sup>

Por otra parte, la estabilización de precios lograda mediante la sobrevaluación del peso propició un déficit que en balanza comercial fue de -18.5% mmd y en cuenta corriente de -30.6 mmd.,<sup>33</sup> desbalance cuyos efectos serán profusos en 1995 cuando desapareció la confianza de los inversionistas quienes decidieron emigrar, mostrando la vulnerabilidad del modelo, pero también a los nuevos actores beneficiarios del mismo: banqueros y capital internacional, que adicionalmente hicieron de la quiebra del sistema financiero un negocio extraordinario mediante el Fobaproa.

Tanto la reconversión industrial delamadridista como la modernización económica de Salinas, que más allá de sus disputas continuará el gobierno de Ernesto Zedillo, modificaron los referentes valorativos y la dinámica política corporativa bajo la cual había operado el sindicalismo mexicano, particularmente porque las exigencias de productividad y eficiencia, que demandaba la competencia con el exterior, se confrontará con las prácticas discrecionales y clientelares que hacían de la adhesión política el valor central en la vida de la empresa, desplazando el logro individual como eje de la misma, y porque la flexibilidad laboral que demanda el modelo de economía abierta, difícilmente ha compatibilizado con la injerencia político-sindical en el proceso de trabajo.

La apertura económica hacia el exterior supone la liquidación del intervencionismo como forma dinamizadora de la economía mexicana. En ese sentido, el Estado se repliega a una zona de injerencia sustantiva, mediante la cual regula normativamente la apertura de ciertas áreas a los particulares y mantiene determinado control en otras como el petróleo y la electricidad, sobre todo porque el mito político las convirtió en baluartes de los logros del

---

<sup>32</sup> Entre el 20 y el 21 de diciembre de 1994 salieron de las reservas internacionales 4 633 mdd que de acuerdo a Rousseau (2001:438) eran fundamentalmente nacionales.

<sup>33</sup> Vid Loyola (1996; 29) en Alberto, Aziz Nassif (1996).

Estado revolucionario, y porque en torno a ellas se mantiene articulada una red de intereses burocrático-corporativos de los cuales los sindicatos son sus protagonistas más visibles y sus burocracias algunos de sus beneficiarios más importantes. Pese a todo la presión para lograr su apertura, durante el gobierno de la alternancia ha sido una constante.

De modo complementario, durante el sexenio de Miguel de la Madrid las funciones sociales del Estado se reducen de modo alarmante, al grado de propiciar el empobrecimiento de franjas crecientes de la población, aunque manteniendo cierto nivel de gasto y preservando el carácter estatal de los servicios de educación y salud, pero en condiciones de precariedad abrumadora.<sup>34</sup>

La marginalidad de los sectores subalternos en las prioridades estatales, se corresponderá con el papel vertebral que jugaron los sectores empresariales exportadores y el capital internacional. Por ello, puede decirse que la alianza que sustenta el modelo de economía abierta y de intervencionismo acotado o regulador es una de nuevo cuño que desplaza a aquella de carácter incluyente que se había reciclado desde el periodo posrevolucionario. Modificada la alianza y, por la vía de los hechos, transformado el pacto de dominación, el mito político y su configuración valorativa serán incompatibles con la nueva configuración de intereses sobre la cual se asentaba el nuevo modelo económico. Frente a ellos dejó de ser *mythos*, aunque paradójicamente partes del mismo, particularmente el diseño institucional del régimen con su Ejecutivo, corporaciones y partido, servirían de soporte al proceso de transformación económica.

Villa (1990) ha señalado que la administración de Miguel de la Madrid, en lugar de reconstituir o promover una vasta alianza intersectorial representativa para reformular el modelo de desarrollo, se decidió por la tecnificación de las propuestas económicas, la

---

<sup>34</sup> Brachet- Márquez (1996) señala entre otras repercusiones sociales de la austeridad los siguientes datos: la caída de los salarios en un 43 % en 1987 si se toma 1980 como año base; la reducción del gasto en salud a 88.27% del 100% de 1980 y la caída del gasto per cápita en salud en 47.7% entre 1980 y 1987.

subordinación al capital internacional y al sector empresarial exportador. Más aún, al iniciar el desmantelamiento del Estado interventor afectó el complejo de intereses burocráticos, empresariales, corporativos y sociales que se nucleaban alrededor de las empresas paraestatales.

El diagnóstico es indudablemente certero, pero quizá lo que está en el fondo de las opciones que percibe Villa es la posibilidad no utilizada por la administración delamadridista de renovar la alianza interclasista y redefinir el pacto de dominación con los sectores populares, de modo que ello alimentara un modelo de economía distinto, menos vulnerable al exterior y no diseñado exclusivamente para favorecer los intereses de los grandes capitales internos y externos. En suma, la posibilidad, quizás desechada, de revitalizar el mito político, de refundar su horizonte valorativo en lugar de liquidarlo.

Las políticas de ajuste de la administración delamadridista sobrecargará las funciones de contención y control político de las corporaciones a cambio de austeridad económica y política, es decir, de mayores limitaciones y exclusión.<sup>35</sup> En ese contexto, y por razones adicionales que comentaremos en páginas posteriores, se procesará una fractura cada vez más amplia al interior de la élite política mexicana alentándose las posibilidades de protesta corporativa que asumirá un carácter netamente institucional pero finalmente devastador para el régimen en las elecciones federales de 1988. No es casual que parte de la clase política que se escindió en 1987, tuviera como uno de sus argumentos el reclamo al partido por haberse separado de los ideales y propósitos de la Revolución Mexicana.

Con la administración salinista se configura un esquema donde el Estado se plantea más como proveedor concurrente de ciertos servicios, como educación y salud, abiertos a los

---

<sup>35</sup> Dos simples medidas ilustrativas sobre empleo y pobreza pueden dar cuenta del deterioro producido por la crisis y las políticas de austeridad: entre 1983 y 1994 se crearon 1.9 millones de empleos frente a los 13.3 millones demandados en el mismo lapso por los jóvenes en edad de trabajar. Por otra parte, el número de pobres pasaría de 32.1 millones a 41.3 y la población en extrema pobreza de 13.7 millones a 17.3 millones. Vid. José Luis Calva, "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Carlos M., Vilas (Coord) (1995).

diversos niveles de gobierno y a la participación de particulares. Es, además, regulador del proceso de privatizaciones, aunque al igual que su predecesor y sucesor mantendrá áreas de estricto control estatal como el nivel de salarios y los monopolios de representación sindical. Otros, como el tema del combate a la desigualdad, se transmutarán en combate a la pobreza y experimentarán una insospechada intervención estatal cuyas particularidades ameritan un comentario adicional.

Como hemos visto, el salinismo profundizará la estrategia de apertura y reorganización estatal, pero también reconocerá los riesgos políticos de borrar de la agenda histórica los temas de política social, ahora concebida no como mayor justicia social sino como combate a la pobreza. No se trata de la aspiración máxima del mito revolucionario sino de una aspiración mínima y distinta, para la que se rediseñará una política que implicará el establecimiento de nuevas modalidades de articulación del Estado con la sociedad, y cuyo instrumento típico será el Programa Nacional de Solidaridad.

A partir de ello, se ha ido configurando una nueva combinatoria de mercado y Estado como ejes estructuradores de la sociedad mexicana, sin que hasta el momento el proceso esté plenamente concluido. Los compromisos sociales del Estado, asumidos como mínimos, coexistirán con la lógica del mercado y con procesos de redistribución de las funciones sociales estatales a partir de esquemas descentralizadores o federalistas, en los cuales la participación social no es solamente una propuesta democratizadora sino expresión de la crisis del intervencionismo estatal que, incapaz de asumir sus compromisos sociales, tampoco estará dispuesto a que su repliegue signifique la liberación total de bienes y servicios sociales a las fuerzas del mercado con sus consecuentes costos políticos.

En tanto política de combate a la pobreza, Pronasol expresa el cambio en el contenido corporativo/universalista de las políticas sociales del Estado mexicano, así como de los canales institucionales redistributivos de los bienes y servicios. El programa asumió un carácter selectivo pues se orientó a proporcionar atención a los sectores populares con capacidad organizativa y no siempre en situación de mayor pobreza, dotándolos por esa vía

de servicios públicos y en menor medida financiando sus proyectos productivos. Para ello, Pronasol reorientó los canales de gasto social evitando la mediación corporativa, puesto que lo que se buscaba era impulsar organizaciones sociales y liderazgos políticos alternativos que constituyeran una red de clientelas cuyo vértice no fuera el partido oficial sino el Ejecutivo. Se trataba, pues, no de reconstruir la alianza histórica con sus míticos compromisos, sino de tejer una alianza clientelar pragmática para la cual, tanto el partido como el viejo nacionalismo revolucionario que pretendió sustituirse con el paradójico neoliberalismo social, resultaban incómodos.

El programa constituyó una forma de inclusión de los sectores populares en las tareas sociales del Estado, al demandar su organización y su trabajo para la realización de las obras de infraestructura que serán el núcleo duro del mismo. De esa manera, el Estado involucró a dichos sectores en las tareas de asistencia social y extrajo de ellos mayores recursos, pues a cambio de proveerlos de los servicios cuya prestación había sido obligación y responsabilidad estatal, logró de ellos su contribución en mano de obra. Es decir, la aportación en trabajo no pagado (Tarrío y Fernández, 1994: 628) constituyó el sustento de la política social de un gobierno que asumió como propio y configuró plenamente el modelo de economía de mercado.

Pronasol constituyó una modalidad distinta de intervención estatal que pretendió eficiencia en la aplicación de los recursos, evitando las cadenas corporativas pero generando al mismo tiempo legitimidad,<sup>36</sup> en la medida en que fue la vía para estrechar las relaciones del Estado con los sectores populares, revitalizando con ello el sustento popular que había sido vertebral para el régimen político mexicano, pero sin los compromisos que él implicaba. De ahí que su lógica clientelar, orientada con propósitos electorales y su dependencia directa con la presidencia, tensionaran las funciones de gobierno del programa con las electorales partidarias. Por eso, como programa de combate a la pobreza, constituyó un fracaso, aunque

---

<sup>36</sup> Vid. Sara Gordon, "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Carlos M., Vilas (Coord) (1995).

políticamente fue exitoso. Sus mayores logros no fueron únicamente la recuperación electoral priísta, a mediados del sexenio y el triunfo presidencial en 1994, sino también el haber provisto a la clase política de los apoyos y estabilidad suficiente para instrumentar los cambios económicos.

La inocultable función electoral del Pronasol, escasamente disimulable con el rótulo de política de combate a la pobreza, hicieron de él un paradigma de la imbricación entre partido y gobierno, lo que en el contexto de la disputa política de liberalización y democratización del sistema político fue exhibido como indicador de la vocación del sistema para comprar o al menos inducir el voto en favor del régimen y su partido. Con tales antecedentes y con la caída del salinismo, el Pronasol no podrá trascender el sexenio que le dio origen.

### ***3.2 Régimen político. Tensiones y transformaciones del ejecutivo***

La reorientación del esquema de desarrollo económico y la liquidación del intervencionismo estatal modificará no sólo el discurso nacionalista y proteccionista que al amparo de los valores de la Revolución Mexicana se había venido reproduciendo, sino también la alianza popular-nacional que lo sustentaba. Asimismo, debilitará el acuerdo interelitista y los espacios político partidarios en los cuales se procesaba. El partido hegemónico resentirá, además, la creciente presión política sobre el sistema electoral.

Las presiones por el cambio en el modelo de desarrollo habían estado presentes al menos desde el sexenio de Luis Echeverría, sin embargo, el empate de fuerzas entre proteccionistas y aperturistas había evitado su realización. Este empate entre las élites se romperá, como ha señalado Molinar (1993), a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid, en la cual la unidad de la clase política iniciará su fragmentación, que será perfectamente clara y adquirirá dimensiones insospechadas con Salinas de Gortari, cuyas orientaciones en materia de política económica revelarían el carácter de la fractura. En primer lugar, la promoción de la inversión privada, sin importar su origen, significará privilegiar los flujos de capital

internacional que la fracción nacionalista consideraba como limitantes al desarrollo nacional; en segundo lugar, la apertura de la economía beneficiará a los exportadores en detrimento de los productores de bienes salario para el mercado interno; y, en tercer lugar, con la privatización se afectará el conglomerado de intereses que se nucleaban en torno al sector paraestatal.

La presencia pública de la Corriente Democrática al interior del PRI, en 1987, marcará un hecho sin precedentes en la historia reciente del país y en la dinámica del régimen político. Primero, porque transgredirá la regla del secreto de la política mexicana, tanto al reclamar la transformación del proceso de selección del candidato presidencial priista como al encarnar una disputa entre la clase política que trascenderá con mucho los espacios partidarios, segundo, porque reivindicará el horizonte valorativo del mito político, en especial el de justicia social, al que añadirá el componente oculto y siempre pospuesto de reivindicación democrática. Por ello, en el espectro político mexicano, la existencia del Frente Democrático Nacional y la recreación del liderazgo cardenista sería, contra lo que se pensaba en ese entonces, sumamente exitoso. La señal parecía clara: la obediencia ya no rendía muy buenos frutos.

Lo que esta peculiar disidencia encarnaba era el mito político que el priísmo había abandonado y que parte de la población mexicana ritualizó dándole su apoyo en las elecciones de 1988, al tiempo que rechazó al partido que se había alejado de él, convirtiendo el espacio electoral en una arena emergente en la disputa política y en una de las vías de transformación del régimen político.

Si la fractura de la clase política en 1988 se expresó en la candidatura cardenista y su potencial de movilización electoral, hacia fines del sexenio de Salinas mostró toda su crudeza con los asesinatos políticos de sobra conocidos. La fractura entre las élites y el desplazamiento de los sectores subalternos debilitaron a la presidencia pero también a los otros componentes del régimen: el partido y sus corporaciones. Ello explica la abierta crisis

de la institución presidencial durante el mandato de Miguel de la Madrid, los intentos posteriores del salinismo por reconstituirla y su fragilidad durante el zedillismo.

Al final, el Ejecutivo tendrá que pagar el costo de la liquidación de su alianza histórica y del mito que la representaba. El costo mínimo será la fragilidad de la presidencia zedillista, y el mayor (que no el máximo posible) será la derrota del candidato presidencial priísta en el 2000. Para el régimen, el proceso de cambio y sus costos aún no concluyen, aunque sus efectos más visibles son la desacralización de la figura presidencial encarnada por el candidato de la alternancia, que no cuenta en su favor con los viejos soportes partidarios y corporativos, ni con los ropajes de encubrimiento e infalibilidad que tenía el priísmo. La crecida confrontación del Ejecutivo con la institución renaciente del régimen — como se ha revelado en años recientes—: el Congreso de la Unión, expresa en más de un sentido la inacabada transición del régimen político mexicano, cuyo sistema de partidos transitó a la alternancia pero que él mismo, en cuanto tal, no termina de transformarse.

Recordemos que para el modelo clásico la legitimidad del régimen y de su institución vertebral, la presidencia, derivaban de la capacidad distributiva soportada en el modelo de desarrollo económico proteccionista. La capacidad de liderazgo del Ejecutivo residía no sólo en el entramado institucional, sino sobre todo en la cíclica tarea de renovación del mito político y de su alianza de origen mediante esa capacidad distributiva. De la Madrid no tendrá ninguno de tales soportes a su favor porque desde la presidencia los aniquiló, sus reformas disolvieron las bases materiales del mito y sus promesas rompieron los compromisos que hacían del Ejecutivo el liderazgo esperanzador. De ahí, el descrédito del Ejecutivo y, lo más grave, el socavamiento de su centralidad política que dependía del anclaje en la coalición política intersectorial que estará prácticamente liquidada a finales de su sexenio.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Vid. Manuel, Villa, (1990), “La política del gobierno de Miguel de la Madrid”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, abrii-junio, Núm 4.

Tal circunstancia explica la preocupación salinista por hacer política, es decir, por reestablecer el liderazgo presidencial y reconstituir alianzas básicas. Ante la rebelión electoral corporativa unida al descontento de los sectores no corporativizados —que marcarán la crisis electoral del priísmo en 1988—, el salinismo tendrá que reevaluar las funciones sociales del Estado a través de un nuevo esquema, que al mismo tiempo que pretende mejorar el nivel de vida de la población empobrecida, se propone revertir las tendencias electorales negativas del partido hegemónico. De igual modo, pretenderá generar liderazgos populares alternativos a los corporativos, cuya permanencia se plantea más como un obstáculo a la economía abierta, mientras que políticamente se percibe como costosa ante la capitulación del Estado para garantizar el desarrollo económico y la distribución de sus beneficios en el grueso de la población mexicana.<sup>38</sup>

De ahí que Pronasol juegue el papel de proveedor electoral frente a un partido que el salinismo pretende reformar para adecuarlo a la creciente competencia electoral relativizando sus representaciones sectoriales frente a las regionales, sobre todo las emergentes que se habían generado al amparo de aquel programa. Paralelamente, intentará cerrar o evitar las fracturas de la élite política incorporando a algunos miembros de lo que dio en llamarse “grupo de políticos”, aunque manteniendo también un férreo control del llamado “grupo tecnocrático” en las secretarías de Estado estratégicas.<sup>39</sup>

El control del grupo tecnocrático salinista no sólo sería incuestionable sino también efectivo y parecía perfilar un doble proceso de liberalización económica y política<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> La detención de Joaquín Hernández Galicia conocido como la Quina tuvo características más cercanas a un operativo contra el jefe de algún cártel del narcotráfico que de un líder sindical. La magnitud de las fuerzas desplegadas en su contra revela no sólo su carácter de cacique petrolero sino también su amplísima capacidad para oponerse al gobierno. Su captura y encarcelamiento constituyeron un verdadero mensaje que al estilo de las *vendettas* ejemplariza el castigo para el resto de los liderazgos.

<sup>39</sup> Sobre la incorporación de personajes ajenos a la tecnocracia salinista como Ortiz Mena, Hank González, Carlos Tello, entre otros y sobre las peculiaridades del sexenio salinista se puede consultar el trabajo de Isabelle Rousseau (1995).

<sup>40</sup> La liberalización, en tanto proceso de reformas estatalmente controlado de las reglas de participación y competencia política, se expresan a nuestro juicio en el tutelaje que la Secretaría de Gobernación mantuvo sobre el proceso electoral y la falta de autonomía de los órganos electorales (señaladamente el IFE), que no se romperá, sino hasta 1996, con una reforma que fortalece la institucionalidad electoral con el fin de

aparentemente exitoso pues, junto con las modificaciones al partido, se generarían dos reformas electorales: una en 1989 y otra en 1993, que si bien permitían reglas de competencia más equitativas que paulatinamente transformaban el sistema de partido hegemónico en uno más competitivo, seguían manteniendo el control estatal del proceso, pero ahora mediante una pragmática alianza con el Partido Acción Nacional (PAN).

Otro tanto sucederá con la hegemonía, aunque menguada, del partido oficial, a quien se pretendía beneficiar con la liberalización política y cuya posición de primera fuerza, aunque ya no invencible, se nutría de distintas maneras: con los fondos públicos canalizados vía Pronasol, con los éxitos de la política económica generosamente publicitados, y con la presencia de una presidencia que se construyó una imagen modernizadora a fuerza de un vacío de contenido político a los otros protagonistas del régimen (corporaciones y partido) y de emprender una radical transformación del horizonte valorativo del mito político que, en lugar de reformarlo, acabó por sepultarlo en cuanto tal.

Salinas realizará la tarea de reconstrucción, transformación y reforma de los ejes normativos que regulaban las relaciones políticas, sociales y económicas plenamente institucionalizadas, transgrediendo de esa forma el imaginario político y el horizonte ideológico derivado del mito político, así como las reglas y prohibiciones del régimen, tal y como lo veremos más adelante. La enorme fuerza del mito revolucionario, como creador de validez y sentido, puede comprenderse mejor si tomamos en cuenta que incluso el mismo salinismo pretendió anclar sus reformas como parte de una suerte de refundación ideológica de la Revolución Mexicana, que, al pretender modernizarla, en realidad la eliminó, transgrediendo su imaginario valorativo y negando la pragmática de compromisos e instituciones a los que había dado vida.

En efecto, el salinismo modificó el espectro de alianzas estratégicas del Estado al reorientarse hacia sus contendientes históricos, tal y como lo hizo con la Iglesia católica con

---

propiciar certeza procedimental y certidumbre con respecto a los resultados de los comicios. Vid. Lujambio (2000).

quien restableció relaciones mediante su reconocimiento jurídico, con lo que cerró una confrontación que hunde sus raíces al menos hasta el siglo XIX. Con ello, transgredió dos prohibiciones centrales de la constelación valorativa del mito político: la que impedía al clero tener propiedades y la que limitaba su participación en actividades educativas. A través de las reformas constitucionales de 1992, sustentadas en la recuperación electoral priísta de 1991, el salinismo confrontó la aspiración anticlerical de la Revolución; disuelta la alianza nacional popular, los enemigos históricos del régimen eran ahora sus aliados estratégicos, lo que valdrá tanto para el clero como para el PAN. Otro tanto sucederá con los empresarios para quienes el partido oficial abrió espacios como representantes de elección popular en la Asamblea de Representantes y en el Congreso de la Unión.

Por el lado de los compromisos históricos con los sectores subalternos, expresados constitucionalmente, el salinismo mantendrá virtualmente intocado el artículo 123 pero en los hechos operará una limitación crucial sobre las corporaciones, vaciándolas de capacidad de intermediación y de negociación política, confrontándolas con las representaciones territoriales del partido y sosteniendo a las burocracias sindicales, fieles a la vieja regla de la obediencia y a la función de control y contención política-sindical.

En materia agraria liquidará la protección, constitucionalmente establecida, de defensa al ejido, que se abrirá a la privatización, y en materia educativa operará una profunda reforma política y valorativa de la que esta investigación pretende dar cuenta.

A pesar de la crisis electoral de 1988, de los embates contra la hegemonía del partido oficial, de la configuración de un sistema de partidos más competitivo, y de la fractura cardenista convertida en partido, entre otros desafíos, el salinismo parecía exitoso en sus tareas de transformación política y económica, en el desmontaje del mito político, de sus reglas y prohibiciones, en la constitución de alianzas innovadoras, en la configuración de una nueva lógica de intercambio con los sectores populares y en la contención de sus viejos aliados ahora desplazados.

Sin embargo, frente a todo ello, los golpes de la realidad no pueden ser más contundentes. En principio, los hechos del 23 de marzo y del 28 de septiembre de 1994, con las muertes de Colosio y Ruiz Massieu, parecen mostrar que las fracturas en la clase política priista lejos de haberse cerrado se habían ampliado a niveles catastróficos. La rebelión indígena chiapaneca mostraba la fragilidad institucional del régimen para regular la conflictividad social una vez debilitados sus soportes clásicos, exhibía también el fracaso de Pronasol como política de combate a la pobreza y su eficacia limitada al terreno electoral, incapaz de traducirse en espacio institucional para procesar el conflicto por más que había sido elevada a secretaría de Estado a través de Sedesol.

Ni el partido, ni las corporaciones ni el mismo Ejecutivo fueron capaces de procesar o absorber o regular el conflicto, que literalmente estalló y condujo a una confrontación del Estado con los indígenas, que la movilización social logró contener en ese año y en los siguientes. Aniquilado el mito político y la visión de la política que engendró, rotas las antiguas alianzas y reconstituido el pacto, parecía plausible pensar en una confrontación entre la élite política que transgredió la prohibición del uso de la violencia como recurso para dirimir sus contiendas. Con ello, se revirtió también la regla del Ejecutivo como único elector pues, pareciera como si las fracciones excluidas del cambio o afectadas por él hubieran decidido participar por la ruta prohibida: la eliminación física del elegido.

Fracturada la clase política priista, debilitados sus recursos institucionales, eliminado el mito político cuyas reglas y prohibiciones paulatinamente se irían disolviendo, en 1994 el régimen todavía podía mantener la hegemonía del partido oficial gracias al intercambio clientelar del Pronasol, al ocultamiento de los efectos negativos del modelo económico, al llamado voto del miedo —mediante el cual el régimen capitalizó el asesinato de su candidato—, a la misma confrontación priista y a la rebelión chiapaneca. En el año 2000 dejaron de existir circunstancias extraordinarias en favor del partido oficial y con ello naufragó otros de los baluartes del régimen: el partido hegemónico.

### ***3.3. Crisis corporativa y emergencia electoral***

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la contención salarial, una de las piedras de toque de las políticas de ajuste estructural y anti-inflacionarias, erosionó la capacidad de intermediación de los sindicatos al deteriorarse sus márgenes de negociación y su capacidad distributiva intragremial en un contexto crecientemente inflacionario. Adicionalmente, la contracción del gasto público liquidó la posibilidad de políticas de reforma social y consecuentemente animó la inconformidad de las bases sindicales. De manera más general, la política de austeridad, alejada de los intereses corporativos y subalternos no corporativizados, activará la inconformidad electoral que encontrará en los dos liderazgos opositores de 1988 vías de castigo al régimen y a la presidencia.

Las elecciones de 1988 mostraron que los canales corporativos podían correr en dos direcciones, ya para apoyar, ya para confrontar al régimen. Con las corporaciones sirviendo como base electoral al régimen y con un modelo económico que las excluyó, ambas entraron en crisis en términos de eficiencia política y fueron incapaces de mantener la disciplina electoral. Pero paradójicamente, sirvieron como canales que condensaron el descontento y lo enviaron electoralmente contra el régimen, con lo que el corporativismo tendió a operar de modo antisistémico, debido a que su ineficacia resultó devastadora y constituyó una forma de castigar a un régimen, cuya lenta pero paulatina liberalización lo hacía depender del sistema electoral en el que el triunfo de su partido dependía a su vez del llamado voto corporativo.

La rebelión electoral de 1988 mostrará que el fracaso del esquema corporativo para sostener electoralmente al régimen constituía una verdadera herida para éste. De ahí que el carácter discutible de los resultados de las votaciones desatara con mayor intensidad las presiones opositoras para lograr reformas que garantizaran la limpieza de los procedimientos, en una arena electoral que adquirirá cada vez mayor importancia, no sólo porque el derrumbe del mito político la despojará de su carácter ritual, sino también porque las necesidades de legitimación del régimen ya no podían soportarse en las viejas estructuras

de representación monopólica, privadas de su capacidad de intermediación. De ahí que el Pronasol pretendiera relevarlas electoralmente.

Las razones para reestructurar el corporativismo y evitar sus costos políticos y antisistémicos, fueron una prioridad durante el sexenio salinista. Por ello, se dio el desmantelamiento de las burocracias sindicales, como la petrolera, que abiertamente se opusieron a una candidatura que significaba profundizar el desmontaje del viejo pacto de dominación, en una de las áreas típicas de la intervención estatal y componente incontestable de la Revolución hecha mito político. Otro tanto sucederá con aquellas que además de encarnar los valores y antivalores del mito político como la agrupada en el SNTE, bajo la denominación de Vanguardia Revolucionaria, había sido incapaz de controlar a sus bases en el terreno político laboral, además de representar uno de los obstáculos más importantes para la reestructuración del campo educativo.

La confrontación presidencial con esas corporaciones no parece gratuita, pues encarnan el mito político hecho mecanismo de representación y de control, son parte de los actores del pacto fundacional y del despliegue del mito político; son su expresión institucional y la materialización de la vocación estatal de moldear e intervenir en la sociedad mediante su actividad económica y educativa; son, finalmente, parte de la red de control del nacionalismo revolucionario y representan el pasado que la clase política priísta ya no desea más.

Los problemas del corporativismo, sin embargo, serán más amplios puesto que, por una parte, la diversificación social y política de la sociedad mexicana, su crecimiento y heterogeneidad será tal que amplias capas sociales escaparán a la mediación corporativa que a su vez será incapaz de integrar en sus espacios. De este modo, por la vía de los hechos, el corporativismo se relativizó sustantivamente ante una sociedad cada vez más plural en términos de su composición, ideología y prácticas políticas.

Por otra parte, la modernización de la industria centrada en la competencia y la productividad demandará —como ya se ha mencionado— eliminar los controles sindicales sobre el proceso de trabajo y, con ello, buena parte de los mecanismos de control corporativos. A lo que hay que añadir, el costo económico que significaba seguir usando los canales corporativos como vías para llevar a cabo las políticas redistributivas, ya que en cada nudo de intermediación y representación de la cadena corporativa, se fugaban buena parte de los recursos destinados a sus bases sociales, lo que no representaba un problema cuando el viejo modelo económico era exitoso, pero si en el momento de su debacle y más todavía en una economía aperturista y privatizadora que necesitaba un gasto público eficiente, así como maximizar recursos y beneficios políticos.

Reducidas en muchos casos a sus funciones de control político, vaciadas en sus capacidades de negociación, neutralizada su capacidad de representación y limitadas en sus funciones electorales, las corporaciones sindicales serán sometidas a un intenso proceso de reestructuración que en algunos casos las reciclará de forma aparentemente exitosa, como sucedió con los telefonistas y el magisterio, y que en otros, tendrán que adecuarse con mucha menos capacidad de negociación a los esquemas de productividad y competencia propios de la reorganización industrial.

Prácticamente desactivada su capacidad de injerencia en los campos de política económica, laboral y sindical, el corporativismo se niega a desaparecer, aferrándose a la vieja regla de los monopolios de representación y a la legislación laboral que les ha servido de sustento, y a cuya reforma se han opuesto dedicando sus mejores esfuerzos. El corporativismo ha sobrevivido a la transformación del modelo económico y del sistema del partido hegemónico e incluso a la derrota presidencial del PRI, representando parte de los vestigios institucionales del mito político y de su régimen que hoy, en plena alternancia, no acaba de transformarse.

El corporativismo resultó incómodo ante las nuevas circunstancias políticas y económicas del país impuestas por el priísmo de fin de siglo. Pero al mismo tiempo, sus funciones de

control y en menor medida de representación resultaron imprescindibles para implantar dichos cambios. Ahí están las evidencias en los pactos de estabilización para controlar precios y salario, cuya existencia son la muestra palpable de que el viejo intervencionismo estatal no desapareció radicalmente y que el llamado neoliberalismo en modo alguno ha sido tan liberal.

De forma más contundente, queda como prueba de la inacabada transformación del régimen, la todavía existente regla de los monopolios de representación y las pospuestas reformas a la Ley Federal del Trabajo cuya vigencia, al menos en el segundo año del gobierno de la alternancia, evidencia igualmente que el llamado neoliberalismo también ha sido en ciertos ámbitos paradójicamente proteccionista.

Que una de las últimas reglas del viejo régimen sobreviva, se transforme o perezca dependerá de que el gobierno foxista profundice o no en la transición del régimen político. Carente del mito político que dio origen a su diseño institucional éste se mantiene aunque también despojado del modelo económico que lo sostuvo. Dos de sus expresiones institucionales, el corporativismo y el Ejecutivo, han sobrevivido a la derrota priista pero sin la vitalidad de su periodo clásico. Uno despojado de su centro de gravedad que era la presidencia, el otro sin las bases materiales que sustentaron su amplio poder. Situados en márgenes opuestos, aunque formando parte del mismo diseño, representan los vestigios de un régimen que está en espera de un nuevo equilibrio institucional y en donde su tercer elemento en modo alguno ha sido liquidado: el viejo partido hegemónico que desde los espacios del Congreso confronta y presiona a la institución presidencial de la que fue un eficaz soporte, aprovechando los equívocos de un Ejecutivo otrora infalible expuesto ahora al debate público, sin el ropaje de caudillo y de líder sexenal del que lo investía el mito político.

### *3.4 En busca de la reconstitución del pacto federal*

Tanto la crisis del modelo de desarrollo como la del intervencionismo estatal requirieron de nuevos arreglos institucionales y de procesos administrativos distintos para hacer frente a la tarea de racionalizar los recursos, a fin de cumplir con las tareas gubernamentales. En ese contexto, desconcentrar y descentralizar fueron las opciones que se tenían frente al diseño centralista que era funcional con la lógica clientelar y corporativa del régimen. Posteriormente, la constitución del nuevo modelo económico y la redefinición de las funciones estatales, establecieron como tema de debate público la necesidad de redistribuir las responsabilidades en el otorgamiento y prestación de bienes y servicios entre los diferentes niveles de gobierno (federación, estados y municipios). En esa crisis y en ese tránsito redistributivo, la descentralización en sí misma o revestida de federalización jugaron un papel central durante las dos últimas administraciones del partido hegemónico.

Convertida en política gubernamental, la federalización formó parte del proceso de liberalización del régimen, constituyendo la vía emblemática del gobierno central para redefinir las funciones estatales redistribuyéndolas entre los distintos niveles de gobierno, modificando así la naturaleza del federalismo centralizador mexicano. En efecto, con ello se regeneró no sólo el impulso descentralizador que provenía al menos de los años ochenta del siglo XX, sino que también se pasó de la tradicional distribución horizontal de competencias territoriales (materias cuyo aspecto normativo y administrativo corresponde sólo a un nivel de gobierno) a otra que se le sobrepuso —que algunos autores denominan vertical— y que consiste en diferenciar entre las facultades normativas reservadas a la federación y las operativas propias de las entidades. En ese sentido, la nueva división de funciones dio origen a funciones concurrentes o de coordinación entre federación y estados, pero bajo la preeminencia de la primera y la subordinación de los segundos, de ahí que al federalismo concurrente se le sobrepuso otro cuyo carácter era de subordinación.

Más complejo ha sido el proceso por el que la transición del sistema de partidos y la del régimen hicieron converger la federalización de subordinación y descentralizadora —en

cuanto política gubernamental y nuevo arreglo institucional— con un efectivo movimiento federalizador proveniente de los estados de la República, generado inicialmente por la liberalización del sistema político y fortalecido por su posterior democratización. Así, desde 1989 emergieron gobernadores provenientes de la oposición carentes de toda dependencia con el Ejecutivo federal y opuestos al priismo, así como congresos locales donde las mayorías calificadas priistas empezaron a desaparecer a partir de 1988, al punto de que ahora son la excepción. Con ello, no solamente se han pluralizado las dimensiones del poder local y han emergido los gobiernos divididos —es decir, donde el partido del gobernador carece de mayoría en el congreso local— sino que también se ha renovado el debate en torno a la autonomía de las entidades mediante la voz de ellas mismas y no sólo de la Federación.<sup>41</sup>

La pluralización del sistema de partidos a nivel local, su mayor competitividad y el deterioro de la hegemonía priista en algunos estados, permitió el acceso de la oposición a los gobiernos estatales. Por esa vía, el sometimiento de los gobernadores (otrora garantizado por la disciplina partidaria), así como el liderazgo del Ejecutivo, tendieron a debilitarse en la medida en que los ejecutivos locales contaban con bases políticas partidarias propias, distintas a las oficiales, además de que eso les permitió generar coaliciones de poder locales desde las cuales sustentarse para intentar renegociar los amarres financieros, normativos y de fiscalización de la federación, en aquellas materias de injerencia concurrente o atribución exclusiva de los estados.

El fortalecimiento del federalismo a partir de la pluralización de los sistemas de partidos estatales tuvo como uno de sus retos y obstáculos más importantes la existencia de coaliciones priistas regionales, quienes se opusieron tenazmente a la apertura y pluralización

---

<sup>41</sup> Baja California sería en 1989 la primera entidad federativa que tendría un gobernador de oposición en la figura de Ruffo Appel del PAN. A partir de entonces, los casos se multiplicaron: Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Aguascalientes, Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán. Por lo que hace a los gobiernos divididos estos se han presentado entre 1989 y 1999 en 15 entidades federativas, a saber: Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes, México Coahuila, Morelos, Colima, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas y Tlaxcala. Vid. Alonso, Lujambio (200; 68) .

de las arenas electorales locales. Durante el salinismo, la intervención presidencial fue determinante cuando los triunfos de la oposición generaron conflictos que en el marco local eran irresolubles. El costo de tal intervención fue alta y consistió en el deterioro de la credibilidad en los mecanismos legales como marcos eficaces para resolver los conflictos.<sup>42</sup>

Por otro lado, durante el zedillismo la rebeldía del priismo local, como el de Tabasco, mostró no solamente que la vieja regla de la obediencia ya no producía tan buenos dividendos como antaño, sino que ahora era más provechoso desobedecer y asumir la soberanía local para defender un triunfo electoral como el de Roberto Madrazo, hecho con los viejos recursos del sistema pero en modo alguno susceptible de negociarse a pesar de la voluntad presidencial. Sin embargo, ese no será el único ejemplo de cómo las fuerzas locales priístas usaron como recurso político las soberanías estatales para defender sus intereses, el caso del gobierno cerverista de Yucatán es muestra de los extremos soberanistas que durante el priismo hegemónico nunca existieron.

Anulado el Ejecutivo Federal como centro de gravitación priísta, por el efecto de la alternancia, y fortalecido el pluralismo partidario de las entidades federativas, las fuerzas locales, por vía de los gobernadores, han generado una presión distinta sobre el centro, particularmente sobre el Ejecutivo, con lo cual el debate sobre el centralismo y la naturaleza del federalismo mexicano parece cobrar nueva importancia y nuevos perfiles.

Igualmente importante ha sido el redimensionamiento de los gobernadores estatales como figuras políticas de nivel nacional, que los ubica en una posición favorable en la contienda presidencial (Lujambio 200;105), tal como sucedió en las elecciones presidenciales del 2000 y como previsiblemente sucederá en las próximas. Asimismo destaca la incuestionable proyección política con que el desempeño gubernamental dota a quienes lo han ejercido y que tanto Roberto Madrazo en el PRI como Rosario Robles en el PRD capitalizaron en las elecciones partidarias por sus dirigencias en el 2002 .

---

<sup>42</sup> Vid. Alonso, Lujambio (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, IJ-UNAM.

Por lo que respecta al federalismo, concebido como división de poderes, la Cámara de Diputados será el espacio privilegiado de la pluralización que, iniciada en 1962, será, hasta 1988, ineficaz para servir de contrapeso al Ejecutivo que contará con la subordinación de ambas cámaras gracias a la disciplina partidista y a la incontestable hegemonía priista. El proceso para revertir la dependencia del Congreso respecto al Ejecutivo corrió paralela a la pluralización de sus cámaras aunque será desigual en cada una de ellas.

En el caso de la Cámara de Diputados, un primer punto de inflexión fue 1988, cuando el priismo perdió la mayoría calificada; un segundo, 1997, cuando el partido oficial perdió su carácter hegemónico expresado en la mayoría absoluta; y, finalmente, un tercero en el 2000 donde al perder la presidencia de la República perdió también su carácter *oficial*. Lo interesante del proceso fue que la liberalización de la Cámara de Diputados, mediante la ampliación de la proporcionalidad y la integración de la oposición, incrementaron notablemente la competitividad partidaria que, lenta pero sistemáticamente, terminaron por erosionar la hegemonía priista.<sup>43</sup>

La Cámara de Senadores constituyó, hasta años recientes, la fortaleza inexpugnable del partido que en ella será no solamente hegemónico sino absoluto. En efecto, el Senado se pluralizó débilmente a partir del impulso cardenista en 1988, con las representaciones del Distrito Federal y Michoacán. Más tarde, en 1993, se reformó el sistema electoral para elegir no dos sino tres senadores de mayoría más un senador por primera minoría en cada entidad federativa, con lo cual se duplicó el tamaño del Senado que pasó de 64 a 120 escaños. Para 1996 la reforma electoral llevó más lejos la proporcionalidad puesto que eliminó un senador

---

<sup>43</sup> La reforma de 1962 permitió la asignación de diputados de partido a las minorías que obtuvieran más del 2.5 de la votación. En 1979 se amplían sustantivamente el número total de diputados a 400 de los cuales 100 serán de representación proporcional. Para 1988 el número de diputados asciende a 500, 300 de ellos serán de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Complementariamente se estableció la cláusula de gobernabilidad mediante la cual se protegió al PRI, misma que finalmente desapareció en 1993. La reforma electoral de 1996 establece un punto de equilibrio al precisar que el máximo de sobre representación posible será de 8%. Vid. Lujambio (2000; 33-41).

de mayoría en cada entidad federativa, pero mantuvo la de representante de la primera minoría e incluyó la de senadores (32) de representación proporcional.

La expansión y consolidación de un federalismo más equilibrado, ya sea en su versión territorial o como división de poderes, así como su apropiación por parte de los actores emergentes a fin de liberarlo de los contenidos de los cuales los invistió el viejo régimen, parece que correrá paralela a la plena reestructuración de éste último y al nuevo equilibrio institucional que le corresponda. Si bien es cierto que la pluralización del Congreso de la Unión lo ha liberado del papel de sancionador de las decisiones del Ejecutivo y que la alternancia del Poder Ejecutivo, lograda en el 2000, representan una distribución de poder que fortalece el federalismo, también es verdad que las disputas entre los dos poderes y sus intentos mutuos de neutralización expresan esa inacabada transformación del régimen que ha hecho de la democracia su única ilusión posible, aunque todavía no ha creado un nuevo mito político que sepulte en la memoria popular colectiva el de la Revolución Mexicana, su caudal de ciclos heroicos, su mitología y su horizonte valorativo que cubrieron el paisaje político mexicano del siglo XX.

### **III. LA EDUCACIÓN PÚBLICA NACIONALISTA Y LA CONSTITUCIÓN DEL CAMPO DE POLÍTICAS: ENTRE LA UTOPIÍA Y EL MITO. 1857-1940**

**El recurso a lo imaginario no es otra cosa que la convocatoria a un porvenir en el que lo inevitable traerá consigo mejoras para la mayoría de los súbditos. Las luces de escena del futuro iluminan el presente.**

**Georges Balandier.**

Reflexionar en torno a los principios y creencias políticas que obraron en contra de la constitución de un campo educativo nacional, unificado y centralizado durante el siglo diecinueve mexicano, y la manera en que esa necesidad se abrió paso a finales del mismo, es la preocupación inicial de este capítulo. Sobre la base de la oposición entre los principios de libertad y autoridad pretende advertir cómo, primero durante el Porfiriato y posteriormente con la Revolución, aunque por distintas razones, ganará terreno la idea de fortalecer la autoridad educativa federal, imponiéndose paulatinamente a los principios de libertad de enseñanza y autonomía de los estados que habían sido privilegiados por los liberales.

El triunfo y legitimidad de la intervención federal educativa será posible en virtud de un imaginario de redención y transformación, que asoció la expansión de la educación pública federal a las tareas de cambio y reforma social de la Revolución Mexicana. Ese vínculo permitió, por un lado, la identidad entre revolución y educación como parte del mito político, y por otro, a fines de los años treinta, la consolidación de la autoridad federal en materia educativa y de una educación básica popular, masiva, centralizada y con una orientación unificada

El capítulo destaca el imaginario de redención educativa; los mecanismos de participación federal y su influencia en el diseño organizativo de la Secretaría de Educación Pública (SEP); las tendencias y circunstancias que permitieron centralizar la autoridad, atribuciones y funciones en ella, advirtiendo la importancia política de las organizaciones magisteriales, su

formación y su unificación auspiciada desde la SEP, así como la estrecha correspondencia entre centralización educativa y sindical. Secretaría y sindicatos formarán una alianza que será el soporte de la formación de un campo de políticas centralizado en favor de la autoridad federal y la monopolización de la representación sindical. Para ello confrontarán exitosamente, a lo largo de distintas coyunturas, a gobiernos estatales, escuelas particulares y clero, entre otros.

La alianza e interacción entre organización educativa federal y sindicatos magisteriales generó pautas de articulación de intereses expresadas en ciertas reglas y prohibiciones, y una imagen compartida de un tipo de educación comprometida plenamente con la transformación social, que estará en la base de la educación socialista y en la intervención, prácticamente absoluta, que el gobierno federal obtendrá en materia educativa en virtud de ella.

La confluencia entre educación y Revolución que logra su cenit durante el cardenismo, convertirá a ambas en parte del mito fundacional y en imagen de futuro, en suma, en el *mythos* del campo de políticas y de las burocracias de la SEP y sindicales, que formarán el núcleo de aliados sustantivos de la educación pública. Tal es el ciclo formativo del mito y del campo de políticas del que pretendemos dar cuenta.

### **1. La libertad como límite de la utopía. 1824-1920**

Si durante el siglo XIX la educación pública mexicana se nos presenta como utopía, en el siguiente adquirirá las dimensiones de mito. Asociada a las disputas por la construcción del Estado nacional, concebida como recurso para lograr el progreso y la moralidad del pueblo, como defensa contra la arbitrariedad y el despotismo y, sobre todo, como recurso para la formación de ciudadanos (Padua, 1984), la educación decimonónica obtendrá

paulatinamente los componentes valorativos que le darán un rostro propio, aunque sin adquirir la dimensión nacional que aquellos propósitos implicaban.

Tampoco logró constituir la ciudadanía<sup>1</sup> individual y educada que estaba en la base del propósito trascendente liberal de “organizar una sociedad perfecta” (Staples, 1981: 103) regida por la libertad individual y la igualdad ante la ley (Covo, 1983). En esa imagen residió, en buena medida, el contenido utópico educativo. Su carácter público, es decir, su inclusión como parte de las cuestiones sobre las que el Estado asumirá una posición y su inserción como tema integrante de la agenda histórica decimonónica, concitará la confrontación entre los diferentes gobiernos y fracciones. En ese marco se modelarán sus componentes clásicos de gratuidad, obligatoriedad y laicismo.

En su artículo 50, la Constitución federal de 1824, reconocerá la libertad de las legislaturas estatales para el arreglo de la educación pública en sus entidades, mediante el establecimiento de toda clase de escuelas. Sin embargo, como parte de las facultades exclusivas del Congreso general, también señalará la de “promover la ilustración [...] erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales...” (Solana, 1982: 19).

Tal distinción inaugura una tensión que será crucial para la configuración del campo educativo y la expansión unificada o no de sus servicios: la oposición entre la autoridad

---

<sup>1</sup> Antonio Annino (2001: 209-251) ha mostrado cómo la difusión de la ciudadanía moderna en la Nueva España, a partir de la Constitución de Cadiz en 1812, consolidó a las sociedades locales más que a las centrales. La ciudadanía se fundamentó, como advierte Vázquez (1999:36), en la noción de vecindad, dejando además a las juntas parroquiales la determinación de aquellos que podían considerarse ciudadanos, ello permitió la incorporación de los indios y en diversos casos también la de castas y negros. Ese “desliz de la ciudadanía a las comunidades” permitió que los pueblos se apropiaran y resignificaran con sus prácticas las normas constitucionales, particularmente la definición de aquellos a quienes les asistía el derecho de ciudadanía. Ahí reside el origen de la estrategia de los pueblos de defenderse del proyecto liberal oficial y su orientación anticomunitaria, recurriendo a algunos principios liberales. Se trata, dice Annino, de un liberalismo *popular o corporativo* que será la contraparte del liberalismo de las élites.

federal en materia educativa y la autonomía de las entidades federativas con su libertad de enseñanza. Es decir, por una parte, la autoridad de establecer una orientación educativa específica con carácter nacional, susceptible de vincularse a las tareas de transformación social y justificada en virtud de ellas, y por otra, la limitación de la autoridad favoreciendo la libertad de enseñanza y la autonomía de los estados. La Constitución de 1824 inicia la tensión y pretende resolverla conciliando sus términos pero sin éxito alguno.

Romper con el pasado, con la servidumbre, hábitos y costumbres heredados de la colonia, conformando hombres libres y prácticos, será la divisa de los radicales de la época que, como Carlos Bustamante, reclamarán la transformación urgente de la educación (Zea, 1956: 73). De ahí la importancia que concederán al establecimiento de ciencias que capaciten para el dominio físico del mundo, que promuevan el bienestar y la convivencia social como plantea el artículo 50 de la Constitución de 1824.

Esta aspiración se funda en la idea de que la ciencia y la educación deben proveer los elementos que permitan la prosperidad y la felicidad de la nación, como pretendía Servando Teresa de Mier. Sin embargo, estos anhelos están contenidos en un diseño gubernamental y un horizonte valorativo que reconoce la primacía de los gobiernos estatales y que limita la acción del Congreso General al Distrito y territorios federales, quienes serán los verdaderos espacios de las aspiraciones de transformación social a través de la educación y de la ciencia.

La reforma liberal de 1833 establecerá la libertad de enseñanza, pero también la autoridad estatal para reglamentarla e intervenir en ella, a través de la Dirección General de Instrucción Pública, cuya jurisdicción se restringirá también al Distrito y territorios federales. Al reconocer la importancia de la educación como base de la ciudadanía y la moral social, como advertía Gómez Farías (Solana, 1982: 20 y Talavera, 1973, TI: 167-230), la reforma se propuso estimular la educación primaria mediante la creación de escuelas, promulgó la instalación de dos escuelas normalistas, limitó la participación de personal religioso en los

establecimientos educativos oficiales y aceptó la existencia de escuelas privadas siempre y cuando se sometieran a las reglas e inspecciones de la Dirección General.

No obstante su fugacidad, la reforma de 1833 es importante porque advierte algunos de los temas centrales de la discusión político-ideológica que conformarán la agenda histórica educativa: La educación concebida como tarea pública que no excluye la participación de los particulares pero bajo regulación estatal; la incorporación del tema de la laicidad de la educación oficial y, de modo frontal; la vinculación que establece entre la tarea educativa como función estatal y su uso como recurso para transformar la realidad social del país, a través del establecimiento de metas trascendentes como el fortalecimiento de la ciudadanía o la moral pública.

Dicha vinculación es la que confiere a la educación pública mexicana un perfil nítido y una dimensión utópica, porque las metas trascendentes, aunque deseables, estarán limitadas territorialmente y acotadas en nombre de la libertad de enseñanza. José María Luis Mora señalará en 1823, por ejemplo, la importancia de armar a los pueblos con el *torrente de las luces* para oponerse a la *arbitrariedad y el despotismo*; y en 1837 planteará lo que denomina “necesidad absoluta” del sistema republicano de proteger y fomentar la educación como medio para consolidar las virtudes morales ciudadanas y promover la prosperidad de los pueblos (Mora, 1986: 50-72).

En la orilla política opuesta, en 1844, Manuel Baranda caracterizará a la educación como medio para lograr el bienestar y la libertad de las naciones (Talavera, 1973: 59). Desde ángulos distintos y perspectivas diferentes, la educación pública básica se perfilará durante el siglo XIX mexicano como un recurso de transformación social, como un activo en favor de la constitución de la república, del progreso y bienestar del país, pero limitado por el peso de la soberanía de las entidades federativas y a libertad de enseñanza.

Santa Anna añadirá al entramado valorativo de la educación pública los temas de la gratuidad y obligatoriedad, así como el de la libertad, que marcará toda una época. La Constitución de 1857 establecerá la libertad de enseñanza como valor supremo e indiscutible sobre el cual girarán y se subordinarán el resto de los valores, reafirmando con ello la tensión, que marcará profundamente el siglo XIX, entre la libertad y la autoridad.

En el ciudadano instruido reside la clave del progreso para el liberalismo. Por ello, es preciso educar y garantizar la libertad individual en sus diversas manifestaciones, que es el medio para lograr el bienestar individual que a su vez engendrará el de la colectividad. En ese marco doctrinario se inscribe la defensa casi religiosa de la libertad de enseñanza que hacían los liberales, que estigmatizó prácticamente toda intervención de la autoridad destinada a limitarla, considerándola como un atentado en su contra. Había que garantizar la libertad incluso de la iglesia y de los opositores de la constitución liberal. De ahí que el gobierno federal restringiera sus atribuciones al Distrito y territorios federales y reconociera plena libertad a las entidades para legislar y organizar la instrucción pública.

En esa tensión entre libertad y autoridad, se encerrará el potencial transformador de la educación convertida en utopía y en anticipación esperanzada del futuro. Es la imagen de las reformas deseables y posibles pero irrealizables, porque nada justifica que la autoridad federal pretenda obtener el progreso, el bienestar general o formar el ciudadano, mediante la educación convertida en propósito federal nacional. Esos fines se logran mediante la libertad. Realizarlos a través del ejercicio de la autoridad federal sería, usando las palabras de Guillermo Prieto, como *querer luz y tinieblas* (Covo, 1983: 288), es decir, violentar la libertad de los particulares y la soberanía de los estados.

No obstante que la educación será un recurso invaluable para constituir el Estado, el ciudadano y la nación; una vía para generar progreso y estabilidad, es decir; un recurso disponible de transformación social será usado limitadamente por la autoridad federal liberal

porque antepone la libertad, medio para constituir la sociedad de ciudadanos y fin también de ella. De ahí que la constitución de un campo de políticas educativas, nacional y unificado mediante la activa función del gobierno federal sea imposible y que su autoridad en materia educativa termine donde acaba la palabra federal.

La Ley de Instrucción Pública decretada en diciembre de 1865 por el Segundo Imperio asumirá como ejes valorativos la obligatoriedad y la gratuidad para aquellos que no puedan pagarla. Frente al tema de la libertad opondrá la dirección y gobierno de la instrucción pública como atribución del emperador a través de su Ministerio de Instrucción Pública (Talavera, 1975: 172).

Asumida más como obligación que como derecho, la instrucción pública durante el gobierno de Maximiliano será considerada como tarea ineludible de la autoridad estatal, bajo la dirección del Ministerio de Instrucción y la vigilancia inmediata de los ayuntamientos. Para el segundo gobierno imperial, el tema central no será la libertad de enseñanza, sino la atribución estatal incuestionable en materia educativa y la obligación de los particulares de someterse a ella. De manera que, resolviendo la tensión en favor de la autoridad, el gobierno intervencionista amplía jurídicamente el campo de la educación pública, cuyas posibilidades se cierran en junio de 1867 con la ejecución del emperador.

La Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal de 1867 y su posterior reforma del 14 de enero de 1869, aunque moderan la virtual sacralidad de la libertad de enseñanza de la Constitución de 1857, resumen plenamente el dilema liberal y las paradojas a las que conduce. En ellas, el gobierno juarista considera la ilustración del pueblo como el medio “mas seguro y eficaz de moralizarlo y vía para establecer de una manera sólida la libertad y respeto a la constitución y a las leyes” (Talavera, 1973: 183).

Dicha ley establece el laicismo en las escuelas oficiales, la obligatoriedad y gratuidad parcial de la instrucción primaria la cual será costeadada por los fondos municipales, además de proponerse establecer una amplia libertad de enseñanza, al tiempo que adopta el credo positivista como orientación oficial.<sup>2</sup> La paradoja consiste en que la autoridad en manos liberales adopta propósitos valorativos trascendentes en materia educativa, como los de fortalecer las libertades y la moral pública. Sin embargo, no puede convertirlos en política nacional porque con ello atentaría contra la libertad educativa de las entidades federativas, es decir, en contra de su soberanía. La imposibilidad no será absoluta pues bajo la influencia de la Ley Federal se promulgarán leyes similares en los estados (Vázquez, 1975: 56).

Los decretos preservan la libertad de enseñanza pero reconocen también la existencia de fines trascendentes que justifica la acción estatal federal, o sea, la intervención de la autoridad para fijar una orientación educativa como la positivista. Con ello, se abre paso a una concepción de la autoridad que, garantizando la libertad educativa, también la regula y la ejerce al establecer orientaciones educativas oficiales cuyos confines, no obstante, siguen siendo los estrechos marcos territoriales de la federación.

El liberalismo mexicano resuelve parcialmente la paradoja autoridad-libertad pues, si bien posee una orientación educativa propia que concilia con la libertad de enseñanza, no puede convertirla en política nacional porque no es posible traspasar los límites federales sin una fórmula que permita transgredir legítimamente las soberanías estatales, que es el otro rostro de la libertad de enseñanza. Atrapado en el dilema autoridad-libertad, el liberalismo se negará a ir más allá de sus fronteras doctrinarias y acotará las atribuciones del gobierno federal en materia educativa al Distrito y territorios federales. Con todo, la tensión reclamará insistentemente una salida que permita conciliar libertad y autoridad.

---

<sup>2</sup> De acuerdo a Josefina Vázquez, los liberales perdieron gran parte de su fe en la libertad total que habían defendido, después de la experiencia de la Intervención. A nivel grupal estaban convencidos de la importancia de acotar el poder espiritual del clero a fin de evitar una nueva guerra civil (1975:54).

Liberal también, aunque menos purista y más pragmático, el Porfiriato aprenderá del dilema liberal convirtiéndolo en virtud en lugar de defecto. Con ello precisará una fórmula para conciliar valores y acciones, pues si bien respetará el universo axiológico del liberalismo, particularmente la Constitución de 1857, la convertirá en una suerte de legalidad legitimadora, es decir, una legalidad que se asume jurídica y valorativamente como incuestionable pero que en los hechos no se respeta y que incluso se invoca como fundamento de acciones de gobierno que le son opuestas. Así, en el Porfiriato coexistirán la libertad de enseñanza con la intervención creciente del Estado en materia educativa en pos de la unidad nacional, de igual forma en que coexistirá un gobierno autoritario arropado por un discurso liberal que se renueva electoralmente: la paradoja se convirtió en fórmula política.

Mediante la Ley Federal de Instrucción Primaria de 1888, el Porfiriato se dará a la tarea de uniformar un sistema nacional de educación popular obligatoria, con un programa escolar oficial centrado en valores convergentes con la modernización que el país experimentaba: trabajo, obediencia y patriotismo.

El énfasis señala el tránsito de la educación asociada a la formación ciudadana y su nuevo nexo con el mundo del trabajo, tal como lo afirma Padua (1993). Los propósitos serán generar un tipo básico de fuerza de trabajo, promover la unidad nacional y fortalecer el control social. Baranda, por ejemplo, había llamado la atención sobre el papel de la escuela para regenerar política, económica y moralmente a la sociedad (Vaughan, 1982: 48). La Ley federal de 1888 expresará a plenitud la configuración axiológica decimonónica con respecto a la instrucción pública: laicidad, gratuidad y obligatoriedad e irá más allá al adoptar el positivismo como orientación oficial.

El Porfiriato recupera pero no asume la veneración casi religiosa de los liberales de la generación anterior respecto a su horizonte valorativo, particularmente sobre la libertad de enseñanza. Frente a ella opone un conjunto de imperativos de similar magnitud: unidad nacional, progreso y modernización del país. De ahí la necesidad de uniformar la educación primaria en la que concentrará sus empeños a través de Baranda y Justo Sierra, y a través de la realización de los Congresos Nacionales de Instrucción Pública en los cuales, no sin oposición, se conformarán los consensos básicos para extender la Ley Federal de Educación más allá de los confines decimonónicos y se penetrará por vez primera en las entidades federativas.

No obstante, con ello se reavivará la tensión entre autoridad y libertad. De ahí que las críticas más importantes a la necesidad unificadora se hayan realizado esgrimiendo la defensa del principio de la soberanía estatal, mientras que la labor centralizadora se discutió con el uso de un lenguaje proveniente de la vieja configuración valorativa liberal, es decir, bajo el término de federalización. Con todo, el proceso centralizador ya estaba en marcha pues la última década del siglo diecinueve atestiguará el traspaso de las escuelas municipales del Distrito Federal y territorios al gobierno federal y la absorción de las escuelas municipales a los gobiernos estatales.

El Porfiriato resuelve el viejo dilema educativo liberal oponiendo a la libertad de enseñanza un contravalor: la unidad nacional, fundada en la necesidad de la sociedad de sobrevivir y prosperar. En nombre de ese imperativo, el gobierno federal pretende el monopolio educativo sin modificar el principio constitucional. Es decir, puede intervenir en materia educativa manteniendo el principio constitucional como parte de su legalidad legitimadora. La contradicción persiste, pero para el régimen ya no es problemática: la autoridad federal estatal se impone sobre los principios. Su eficacia, sin embargo, será limitada pues, de acuerdo a la valoración que realiza Padua del sistema educativo mexicano (1999), de cada cien alumnos que ingresaban en 1895 a las escuelas primarias públicas

solamente la concluían 11 y 24 en 1910. El número de alumnos era de 700 mil y el de escuelas primarias públicas de 9 363.

La preponderancia de la autoridad como valor frente al de libertad, se advierte en el hecho de que el Porfiriato legisle en materia educativa, desde 1896, no a partir del Congreso de la Unión sino de decretos del Ejecutivo y que se prepare institucionalmente para promover una educación popular y una escuela nacional. A ello responde la creación, en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA),<sup>3</sup> mediante la cual se generalizará la inspección escolar y la intervención federal en materia de higiene de edificios y salones, y la Ley de Educación Primaria de 1908 que se propondrá la impartición de una educación nacional, laica, gratuita e integral, aunque todavía circunscrita al Distrito y territorios federales.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Justo Sierra fue el primer secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes y ocupó el cargo del 1 de julio de 1905 al 24 de marzo de 1911, le sucederá Jorge Vera Estañol, del 25 de marzo al 25 de mayo de 1911. Posteriormente y hasta la disolución de la SIPBA, ocurrida en febrero de 1917, ocuparán el cargo Francisco Vázquez Gómez (25 de mayo al 27 de octubre de 1911), Miguel Díaz Lombardo (6 de noviembre de 1911 al 26 de febrero de 1912), José María Pino Suárez (del 26 de febrero de 1912 al 19 de febrero de 1913), Jorge Vera Estañol (20 de febrero al 13 de junio de 1913), Manuel Garza Aldape (14 de junio al 11 de agosto de 1913), José María Lozano (11 de agosto al 15 de septiembre de 1913), Eduardo Tamariz y Sánchez (18 al 20 de septiembre de 1913), Nemesio García Naranjo (encargado de despacho del 21 de septiembre al 5 de octubre de 1913 y secretario del 6 de octubre de 1913 al 15 de julio de 1914), Rubén Valenti (encargado del despacho del 15 de julio al 10 de agosto de 1914), Félix F. Palavicini (oficial mayor encargado del Despacho del 25 de agosto de 1914 al 10 de enero de 1915 y subsecretario encargado del mismo del 11 de enero de 1915 al 26 de septiembre de 1916, Alfonso Cravioto (oficial mayor encargado del despacho del 26 de septiembre al 18 de noviembre de 1916) y Juan León (director de Enseñanza Técnica, encargado de la Secretaría del 18 de noviembre de 1916 al 28 de febrero de 1917). Los datos se obtuvieron de Carrasco (1969:41-65).

<sup>4</sup> La Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales, expedida el 15 de agosto de 1908, establece en su artículo segundo lo siguiente: "la educación primaria que imparta el ejecutivo de la Unión será nacional, esto es, se propondrá que en todos los educandos se desarrollen el amor á la patria mexicana y á sus instituciones y el propósito de contribuir para el progreso del país y el perfeccionamiento de sus habitantes; será integral, es decir, tenderá a producir simultáneamente el desenvolvimiento moral físico, intelectual y estético de los escolares; será laica, ó lo que es lo mismo, neutral respecto a todas las creencias religiosas, y se abstendrá en consecuencia de enseñar, defender ó atacar ninguna de ellas; será además, gratuita." Vid. Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (1910: 6). Los territorios federales son: Baja California( Distrito Norte), Baja California (Distrito Sur), Distrito Federal y los territorios de Tepic y Quintana Roo.

Rota la tensión liberal, desde el gobierno central no parece existir cuestión de principios que impida la irradiación educativa del centro a la periferia. De ahí que se oriente a la tarea de centralizar la educación pública recurriendo a los congresos educativos para generar consensos sobre la necesidad de uniformar planes de estudio y valores sustantivos. Es a partir de ellos que se instrumentará la ayuda técnica del gobierno federal para el desarrollo de los sistemas de enseñanza primaria y normal en los estados del país, pero de acuerdo a las directivas federales.

El Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública se realizó entre finales de 1889 y principios de 1890. El segundo entre diciembre de 1890 y febrero de 1891. Tema explícito de ambos congresos será la conveniencia *de uniformar la instrucción primaria del país*, frente a la cual se expresaron las reservas y el recelo o rechazo de los representantes de los gobiernos de las entidades federativas. Años después, en 1905, se intentó nuevamente incorporar el tema de la uniformidad educativa, a través del Primer Congreso Nacional de Instrucción Primaria, posteriormente en virtud del Primer y Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria, realizados en 1910 y 1911 respectivamente. (Vázquez, 1975; Arnaut, 1998 y Vaughan, 1982).

La postrera Ley de Instrucción Rudimentaria de 1911, que permitía el establecimiento de escuelas rudimentarias federales en los estados, ejemplifica también la ruptura de la tensión libertad-autoridad en favor de la segunda, posibilitando una tarea centralizadora que interpretada bajo los términos de la legalidad legitimadora se denominará federalización, aunque para muchas entidades sus implicaciones serán muy claras y la percibirán nítidamente como una forma de vulnerar la soberanía de los estados.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Arnaut (1998: 100-101) señala cómo en el Segundo Congreso Nacional de Educación Primaria celebrado en septiembre de 1911 se interrogaba entre otros temas sobre la deseabilidad de federalizar la educación primaria en la República. La comisión encargada de dictaminar al respecto, integrada por los delegados de Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Yucatán y Veracruz advirtieron dos acepciones al término

La fórmula porfirista sobrevivió a Porfirio Díaz pero no al Porfiriato. Su lento derrumbe desde la renuncia del viejo gobernante hasta la emergencia de las soberanías múltiples expresadas en las diversas facciones que emergieron a la caída del gobierno maderista permitirán continuidad institucional, valorativa y temática. El carrancismo y su afán restaurador de los principios liberales de la Constitución de 1857 romperán esa inercia y revivirán la tensión liberal de la que hemos hablado.

Para el carrancismo no corresponde a la autoridad estatal la impartición de la educación básica. La política se sustrae de la educación y ella en cuanto tal no constituye una tarea de dimensiones nacionales. Palavicini, oficial mayor encargado de despacho de la SIPBA durante el carrancismo, caracterizará a la uniformidad en materia educativa como *detestable* (Arnaut, 1998: 136), abogará por la libertad de enseñanza y, en virtud de ello, planteará la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Una vez extinta, sus actividades se redistribuyeron y la enseñanza rudimentaria dependerá desde entonces de los ayuntamientos, y la primaria, normal y preparatoria, de la Dirección General de Instrucción Primaria, Normal y Preparatoria.

La libertad en Carranza es el sustento político e ideológico del nuevo orden por el que lucha en la Revolución. La libertad constituye una garantía sustantiva que obra en contra de que la tarea educadora sea centralizada, unificada y unificadora. Al gobierno federal le corresponde, en todo caso, preservar la libertad y limitarse en virtud de ella. La educación, siendo espacio y motivo de esa libertad, corresponde a los municipios impartirla y a los congresos estatales legislar en torno a ella. Carranza lleva al extremo la legalidad liberal y resuelve el dilema decidiéndose por la libertad y con ella por la soberanía de los estados, evitando así todo proyecto nacional, unificador o centralizador en materia educativa.

---

“federalización”, la primera como centralización y la segunda más cercana a la idea de confederación. Sobre la primera expresaron su opinión como atentado a la soberanía de los estados.

La iniciativa de Carranza al Constituyente de 1917 recupera el tema de la libertad de enseñanza, su laicidad, gratuidad y obligatoriedad, en un sentido en el que pretende conciliar libertad y autoridad. Preserva la libertad de enseñanza y al mismo tiempo establece la autoridad federal de imprimir su orientación en los establecimientos oficiales. Sin embargo, ello significará retraerse nuevamente al distrito y territorios federales pues ir más allá significará para el constitucionalismo violentar la soberanía de los estados.<sup>6</sup>

La comisión que dictamina la propuesta de Carranza, integrada por Francisco J Mújica, Enrique Recio, Luis G. Monzón, Enrique Colunga y Alberto Román, la rechazará. Con ello dará cuenta de la existencia de un movimiento ideológico que invertirá los términos de la tensión libertad-autoridad, favoreciendo la segunda. El argumento de los legisladores señala la intervención del clero en materia educativa como un peligro pues, a su juicio, la enseñanza religiosa, además de deformar el espíritu de los niños, constituye el germen para el desarrollo de fanatismos y un obstáculo para el desarrollo “natural” de la sociedad mexicana. Es posible confrontar ese peligro limitando la libertad de enseñanza.

La participación educativa del clero se concibe como un riesgo para la estabilidad del país y para su desarrollo, de ahí la necesidad de limitar la libertad de enseñanza de la cual, suponen los legisladores, se ha beneficiado aquél. Para ello, opondrán a la libertad el laicismo, un contravalor que los legisladores definen como ajeno a toda creencia religiosa. La educación laica será definida como aquella que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico. Concepción que escasamente disimula la motivación anticlerical de la propuesta alternativa que presenta la comisión:

---

<sup>6</sup> “Artículo. 3. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. TI.*, 1960: 541-542).

Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se d  en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza será obligatoria para todos los mexicanos, y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente. (*Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. TI., 1960: 639* )

El laicismo asume un rostro radical, distinto a la conciliación porfiriana que lo concebía como neutralidad frente a cualquier doctrina religiosa, adquiriendo ahora una actitud plenamente comprometida; es contención al fanatismo aunque también asume una vocación ofensiva, pues no se limita a la educación oficial sino que incluye a los particulares, desbordando así los límites de atribuciones tan sacralizados por el liberalismo.

La propuesta ir  más lejos al prohibir la participación de corporaciones y ministros en la educación primaria y establecer el sometimiento de los particulares a la vigilancia estatal, evidenciando la emergencia de una nueva orientación valorativa en materia educativa para la cual no es problemático limitar la libertad de enseñanza, sobre todo si dicha limitación se dirige a aquellos que se considera la socavan. Como decía el diputado Alberto Román: "...el laicismo concebido como una restricción a la libertad de enseñanza, es justificable en la medida en que las escuelas católicas han constituido un medio para formar generaciones contrarias al credo liberal". (Ferrer, 1957: 61).

Ciertamente, las voces discordantes no estuvieron ausentes en los debates del Constituyente. Manuel Rojas caracterizó la propuesta de la Comisión como una fórmula intolerante y agresiva. Alfonso Cravioto indicó que dicho dictamen "atacaba la libertad de enseñanza no la frailer a". Los constituyentes no eran ajenos a la tensión entre libertad y autoridad, tampoco a sus paradojas.

Una vez agotados los debates y las negociaciones, se estableció un artículo que en lo fundamental mantiene su sentido original, favorable a la autoridad, aunque cede respecto a la prohibición de que los ministros de culto participen en la impartición de enseñanza primaria.<sup>7</sup>

Si el artículo tercero constituye un triunfo de la autoridad, el 115 y el 14 transitorio representan éxitos en favor de la libertad. En efecto, el 115 confía la instrucción primaria al municipio libre, que en la perspectiva carrancista es la base de la organización federal; y el 14 transitorio suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, bajo el argumento de que la impartición y administración educativa municipal hacía innecesaria su existencia. (Solana, 1982: 149).

Visto desde la perspectiva política, el carrancismo pierde con su propuesta del tercero constitucional, pero en los hechos anula la propuesta vencedora al disolver la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. En términos de la tensión libertad-autoridad, el texto constitucional asumirá también un rostro paradójico, puesto que mientras el tercero constitucional establece elementos valorativos y legales para la intervención federal en materia educativa, el 115 y el 14 transitorio operan contra ella. Se trata, en el mejor de los casos, de una tensión en equilibrio ya que, en tanto la autoridad federal carece de los recursos institucionales para asumir la educación como tarea nacional centralizada, la libertad expresada en la facultad municipal y de las entidades en materia educativa es, en muchos casos, limitada en virtud de la falta de recursos económicos, institucionales y técnicos .

---

<sup>7</sup> “Artículo tercero. La enseñanza es libre pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”

El resultado de la votación será de 99 votos a favor y 58 en contra. (*Diario de los debates del Congreso Constituyente*. 1916-1917.TI., 1960: 732 y 774).

El 20 de noviembre de 1918, el carrancismo realizará el último intento por romper el equilibrio en su favor, mediante una propuesta de reforma que argumenta que el tercero constitucional, tal como existe, asume un carácter esencialmente prohibitivo en tales condiciones que resulta infundado cualquier temor al ejercicio de la libertad. Por ello, propone sustituir el texto vigente con otro en el que está dispuesto a aceptar la inspección oficial a cambio de preservar la libertad de enseñanza.<sup>8</sup>

Diversos autores han señalado cómo después de la disolución de la SIPBA, y ante la incapacidad municipal para administrar la educación básica, se cerrarán escuelas y surgirán huelgas de maestros que se perfilarán como partidarios de la autoridad.<sup>9</sup> El propio gobierno carrancista advertirá el carácter problemático de dicha situación y tratará de resolverla mediante la Ley Orgánica de Educación Pública para el Distrito Federal publicada en 1920, al filo de la confrontación con los *aguaprietistas*. En su artículo 2 establecerá una especie de concurrencia para que la instrucción pública estuviera a cargo del Gobierno del Distrito Federal y los ayuntamientos.<sup>10</sup>

## **2. La utopía liberada o la libertad derrotada. 1920-1928**

La posición de la Comisión Constituyente reflejará la presencia de una posición que cada vez será más nítida y que depositará en la educación el potencial y la esperanza de transformación social, por lo que será menos reticente a la intervención del gobierno federal

---

<sup>8</sup> “ Artículo tercero. Es libre el ejercicio de la enseñanza; pero está será laica en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la primaria superior y la elemental que se imparta en los mismos. Los planteles de educación quedarán sujetos a los programas de inspección oficiales” (Monroy; 1985, 106).

<sup>9</sup> Edgar, Llinas Álvarez (1979) señala que de las 162 escuelas que existían en los municipios de la ciudad de México sólo se mantendrían 50 para 1920. Los municipios considerados son: Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco, Cuajimalpa , Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Guadalupe Hidalgo, Mixcoac y San Ángel. De acuerdo a Loyo (1999:138) en las municipalidades foráneas y en las del Distrito Federal existían 388 escuelas al momento de la supresión de la SIPBA, en 1920 se habían reducido 182.

<sup>10</sup> *Diario Oficial* (1920), “Ley Orgánica de Educación Pública para el Distrito Federal”, marzo-abril.

y menos permeable al principio de libertad de enseñanza. Se trata de una posición que, generada a lo largo de la misma contienda armada, no será exclusiva de una sola facción aunque efectivamente la sonoreense será la que capitalice su gran potencialidad política.

El Partido Liberal Mexicano se propuso, entre otras cosas, universalizar la instrucción laica de modo que no fuera ajena a las escuelas particulares. El villismo, pese a sus carencias programáticas, planteará la necesidad de crear escuelas. El zapatismo, asumiendo plenamente la Ley sobre la Generalización de la Enseñanza, reconocerá la importancia de universalizar la educación concebida como base de la vida y del engrandecimiento de los pueblos, como medida de la bondad, estabilidad, gobierno, fuerza y riqueza de un Estado, y como una vía para combatir, si no la religión y la sumisión, sí los fanatismos y la abyección. Dentro del constitucionalismo, particularmente los sectores medios, concebirán a la educación como un medio para aumentar el bienestar individual y para capacitar al ciudadano con el fin de que participe en la democracia; valores trascendentes que justificarán la intervención estatal y el acotamiento de la libertad. Alvarado, por ejemplo, hará de la educación un recurso eficaz de movilización política y social, una vía de transformación social y uno de los elementos de legitimidad más importante para justificar su intervención en la península yucateca. (Paoli, 1984: 174).

La posición más clara a nivel nacional provendrá del gobierno de la Convención. En él, Berlanga defenderá la enseñanza primaria y normal como monopolio del gobierno federal, en virtud de que el gobierno es el único responsable de las condiciones sociales, culturales y morales del pueblo (Arnaut: 130). La Ley sobre Generalización de la Enseñanza, del 27 noviembre de 1915, además de proclamar la educación gratuita, obligatoria y laica, establecerá la competencia del gobierno federal para conformar la enseñanza nacional y, en consecuencia, crear escuelas con ese tipo de orientación en toda la República, aunque afirmando que en modo alguno ello implicaba lesionar la libertad de enseñanza (Becías, 1981: 18-19)

A esta corriente en favor de la intervención federal en materia educativa, basada en valores de reforma social, se unirán profesores y autoridades municipales que protestarán durante los años 1918-1919. Los primeros, como la Liga de Profesores de la Ciudad de México, demandarán el cumplimiento del compromiso de la Revolución de instruir al pueblo, así como la transferencia de la instrucción pública, que dependía de los ayuntamientos y del gobierno del Distrito Federal, al gobierno federal, a fin de garantizar el pago a los maestros, evitar las deficiencias de las escuelas y cumplir con la disposición constitucional de obligatoriedad de la enseñanza. Los segundos manifestarán su imposibilidad de seguir cubriendo los sueldos del profesorado y la necesidad de clausurar algunos establecimientos de educación primaria mientras no se incrementaran sus ingresos.

El equilibrio entre autoridad y libertad contenido en la Constitución de 1917 se romperá con el derrocamiento de Carranza mediante la Rebelión de Aguaprieta en 1920, que será la vía de acceso al poder político de los sonorenses y de su visión de la función estatal activa, extensiva y participante, modelando y regulando las transformaciones sociales y dándole impulso institucional a las promesas de la Revolución. Es en ese contexto, y no en otro, donde la función educativa se reconoce como vasta tarea nacional, recurso civilizatorio y forma de responder a los reclamos de transformación social generados a lo largo del movimiento armado. De igual modo, es en estas circunstancias que un intelectual como José Vasconcelos puede llegar a la Universidad Nacional y desde ahí proponer un vasto proyecto educativo que se opondrá de manera formidable al principio de libertad de enseñanza, invitando abiertamente a los intelectuales a aliarse con la Revolución y sus tareas de redención social.

Para llevar a cabo este proyecto, Vasconcelos encontró, a principios de los años veinte, una coyuntura excepcional. La Rebelión de Aguaprieta fue un vasto movimiento de todas las fracciones contrarias al carrancismo que trascenderá ese fin inmediato para convertirse en

coalición gobernante. De modo que después de varios años de confrontaciones se perfiló, no sin tensiones, la posibilidad de un gobierno constitucional estable, al menos hasta la siguiente coyuntura electoral presidencial, abriéndose en la atmósfera política del país, la posibilidad de dejar atrás la confrontación armada que había sido el signo de la década anterior.

Vasconcelos no será ajeno a todas esas circunstancias. Recogerá no sólo el hartazgo de vastos sectores de la sociedad, exhaustos ante la confrontación armada, sino también el ánimo de redención con el cual se pretendió justificarla. Vasconcelos sintetiza ese ánimo colectivo, sublima la violencia revolucionaria, la transfigura en ofrenda para la redención de la patria. Probablemente es él quien inicialmente construye un discurso en el que la violencia revolucionaria encuentra plenamente un sentido trascendente, en el que la revolución se reinterpreta como una labor civilizatoria, donde la barbarie armada se identifica con el carrancismo y la tarea civilizadora con el nuevo gobierno que pretende "...extraer al pueblo de la miseria, la crueldad revolucionaria y de su propio carácter de 'pueblo', para convertirlo en una especie de clase media secundaria" (Blanco, 1982: 87 ).

La propuesta vasconcelista de realizar una gran cruzada educativa a partir de la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal, converge con las necesidades de reconstrucción nacional del grupo sonorenses, coincidiendo su apuesta civilizatoria con las necesidades de modernización que la nueva fracción gobernante se propone desplegar. Alfabetizar, unificar culturalmente, promover valores y pautas de comportamiento modernos, son puntos de convergencia entre los afanes gubernamentales y las pretensiones personales del liderazgo vasconceliano. Al equiparar su llamado contra el analfabetismo con el que hacen los países al servicio público a todos sus habitantes en víspera de guerra, Vasconcelos dramatiza la urgencia de desplegar un proyecto educativo nacional

Vasconcelos genera un vasto proyecto educativo configurado a partir de una serie de valores y propósitos trascendentes expresados a través de un conjunto de imágenes verbales

que le darán una fuerza excepcional. Creará todo un estado de ánimo en amplios sectores de la sociedad mexicana, orientando esa energía social a la tarea de educar, convertida en urgente, necesaria, vital y trascendente tarea nacional que por lo mismo requiere ser federalizada.

El primer titular de la Secretaría de Educación despliega una nueva concepción en la que la Revolución convertida en gobierno se orienta a la reconstrucción nacional, a la redención de la patria cuya representación no sólo es verbal sino también visual, convirtiendo las ceremonias cívicas en verdaderos rituales de adhesión nacionalista que condensan y liberan una fe patriótica <sup>11</sup> a la cual apelará reiteradamente para convocar el apoyo a sus objetivos trascendentes: la salvación de los ritos, la redención de los indios, la ilustración universal, la difusión de una cultura de todos los hombres y no de una casta (Carbó, 1989: 139). Para cumplirlos, reclama el apoyo de los intelectuales, de los maestros cuya actividad resignifica concibiéndola como una tarea liberadora, y la de todos los hombres y mujeres de “espíritu apostólico” a quienes convoca a vencer a las “falanges de analfabetos”.

La amplia tarea educativa que Vasconcelos caracteriza como cruzada cultural, apelará recurrentemente a la ayuda de la sociedad ante la insuficiencia de maestros. De este modo, crea el llamado Ejército Infantil y los Maestros Honorarios, cuyos nombres no pueden ser menos emblemáticos de la guerra de redención en la cual está empeñado. En Vasconcelos, la educación es una vasta tarea reconstructiva y de redención nacional que requiere del papel activo, aunque no exclusivo, de la federación en materia educativa. Es esa tarea la que justifica establecer y expandir unificadamente los servicios de educación pública mediante la intervención federal, a través de una Secretaría de Educación Pública que por ello necesita

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el 14 de septiembre de 1920 realiza el juramento a la bandera con 15 mil niños entonando el himno nacional con tres bandas de 600 ejecutantes y después, jurando lo siguiente: ¡Bandera! ¡Bandera tricolor! ¡Bandera de México! te ofrecemos con toda el alma procurar la unión y concordia entre nuestros hermanos los mexicanos, luchar hasta destruir el analfabetismo y estar siempre unidos en torno tuyo, como

ser creada. Es la tarea redentora y reconstructiva de la Revolución, sus promesas de reforma social, vinculadas a la educación, las que le permiten desafiar al Constituyente de 1917 y sus razones para anular la SIPBA, su defensa de la libertad municipal y el celo soberanista, que fue uno de los agravios que esgrimió la Rebelión de Aguaprieta en contra de Carranza. Más aún, esa tarea será la que justifique el desafío de promover una doble reforma constitucional<sup>12</sup> (la del 14 transitorio y la del 73) apenas tres años después del Constituyente, a fin de permitir la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal, como la llamaría Vasconcelos.

La propuesta federalizadora de Vasconcelos contenida en su propuesta de Ley<sup>13</sup> para crear una nueva Secretaría de Educación, se planteaba promover la organización y el funcionamiento de la educación pública en todo el país. Con ello, desafiaba y respetaba a un tiempo la soberanía de los estados. La desafiaba porque se proponía difundir nacionalmente una educación definida, financiada y controlada por la federación y orientada bajo las divisas constitucionales de gratuidad, laicidad y obligatoriedad. La respetaba porque la educación en el modelo vasconceliano siempre será una tarea en la cual converjan los esfuerzos de la federación y los estados. Esa es, quizá una de sus virtudes no menores: conformar una alternativa conciliatoria entre el principio de autoridad y el de libertad-soberanía de los estados.

---

símbolo que eres de la patria, para que México obtenga perpetuamente la libertad y la victoria" (Llinas; 1979, 117)

<sup>12</sup> El artículo 14 transitorio suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y la fracción XXVII del artículo 73 requería modificarse para ampliar las facultades del Congreso de la Unión en materia educativa, de modo que incluyera escuelas rurales, elementales, superiores y secundarias y no sólo profesionales como establecía el texto entonces vigente.

<sup>13</sup> Remitida al Congreso por Vasconcelos el 6 de octubre de 1920.

La propuesta de Vasconcelos de federalizar la enseñanza se realizó acompañada de una vasta campaña de apoyo hasta entonces impensable, que incluyó giras a los estados<sup>14</sup>, cabildeo entre los diputados, proselitismo entre los maestros, y un importante debate periodístico en el que participaron los diarios más importantes de la época como El Demócrata, El Universal y el Monitor Republicano, los dos primeros favorables a ella y el tercero asumiendo una posición reticente.

La búsqueda de apoyos a la propuesta federalizadora se extendió al magisterio mediante el Segundo Congreso Nacional de Maestros realizado en 1920, mismo que apoyará el federalismo cooperativo o concurrente en materia educativa, que era la idea que inmediatamente adquirió el consenso.

Los debates en el Congreso expresarán y recogerán buena parte del debate público previo. Así, los defensores de la propuesta esgrimirán la misión educativa, sus valores y propósitos trascendentes como conciliables con la soberanía de los estados. Sin embargo, tampoco dudarán en confrontar las posiciones soberanistas mediante fines que se consideran trascendentes o valores que se asumen por encima de aquella: la educación nacional del pueblo o la enseñanza del proletariado como vías incuestionables para fortalecer la nacionalidad y transformar al viejo régimen.

Resulta difícil ponderar hasta que punto la campaña vasconcelista logró un incuestionable consenso que se expresó en las Cámaras, o hasta donde la decisión en las mismas expresó la importancia que el tema educativo tenía para la agenda estatal. Lo cierto es que la iniciativa de reforma se aprobaría con 142 votos a favor y sólo 2 en contra.<sup>15</sup>, removiendo el obstáculo

---

<sup>14</sup> Amplio cabildeo de Vasconcelos en los estados. Viajes a Jalisco, Colima, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato, su objetivo; mostrar que era compatible el interés de las entidades de desarrollar sus servicios educativos con la creación de la SEP y sus actividades.

<sup>15</sup> El 9 de febrero de 1921 se aprobó el dictamen de reformas en la Cámara de Diputados y el 3 de marzo del mismo año en el Senado de la República.

constitucional y permitiendo la creación de la Secretaría de Educación Pública pero no en virtud de la aprobación de la propuesta de ley de Vasconcelos, sino mediante el decreto de Obregón publicado en el *Diario Oficial* el 3 de octubre. El 12 del mismo mes, Vasconcelos tomará posesión como su primer titular.

Es el carácter nacional, popular, civilizatorio, masivo, redentor y de salvación nacional lo que juega en favor de la intervención estatal en materia educativa y rompe definitivamente la sustantividad del principio de libertad de enseñanza, bajo su forma de soberanía estatal y libertad municipal. La propuesta vasconceliana y el debate que generó integró plenamente a la educación como parte de los productos de la Revolución y la asoció al tema de las reformas sociales y de justicia, dotándola de un sentido liberador y de redención que nunca antes había tenido como política gubernamental.

Es en virtud de esas promesas y de esos propósitos que se justifica la intervención federal en materia educativa. Son fines trascendentes los que obran en su favor; y es en ese contexto que adquiere sentido la idea de federalizar la educación, entendida como la participación concurrente de la autoridad federal a fin de auxiliar la acción de los estados, lo cual significará mantener legal, discursiva y fácticamente el principio de soberanía estatal.

Vasconcelos dota a la intervención federal en materia educativa de un fervor religioso redentor, de una mística de servicio en favor de los *humildes*, de los *pobres*, de los *desheredados*, exigiéndole al maestro nobleza heroica, fervor evangélico para redimir a las masas por medio del trabajo, la virtud y el conocimiento (Vaughan, 1982: 250). Su campaña contra el analfabetismo que tropieza con la necesidad monumental de civilizar, representada en la exigencia previa de extirpar piojos y fomentar el aseo personal,<sup>16</sup> confronta su ideal de

---

<sup>16</sup> La Circular Número 2 del 20 de junio de 1920 que contenía instrucciones sobre aseo personal e higiene señalaba entre otras recomendaciones las siguientes: “No basta recomendar la limpieza de la persona y la casa, sino que es necesario convencer a los alumnos de que el aseo mejora su salud y los pone en condiciones

reforma educativa, centrado en el individuo, con las condiciones sociales y culturales existentes.

Las modalidades educativas implementadas por la administración vasconcelista como las Misiones Culturales, las Casas del Pueblo, las Normales Rurales, etcétera, tendrán que enfrentar una estructura social que da poca posibilidad para la reforma social. El cambio de valores y actitudes que reclama el proyecto educativo colisiona con una estructura social desigual que obstruye el esfuerzo de redención educativa aunque sin percibirse institucionalmente como obstáculo insuperable.

Las misiones rurales con su vocación educativa itinerante, las Casas del Pueblo convertidas en espacios cívicos de concurrencia comunitaria, las Normales Rurales orientadas a la formación de un magisterio ligado a las necesidades de progreso de las comunidades rurales, las tareas editoriales y la formación de bibliotecas, los esfuerzos casi simbólicos de otorgar desayunos escolares, y muchas otras acciones, irán conformando la percepción o la ilusión de la Revolución redentora, constructiva y creadora, forjando los confines de una promesa cercana al cumplimiento, posible aunque todavía no realizable. Cada una de esas modalidades educativas liberará o insinuará las posibilidades de reforma social asociadas al tema educativo y a los maestros como sus actores insustituibles.

Ciertamente, uno puede preguntarse sobre la amplitud de la acción emprendida por las Misiones Culturales, el número de volúmenes editados por la Secretaría de Educación Pública, la calidad de los desayunos escolares, la magnitud de personas alfabetizadas, la presencia de las Casas del Pueblo (escuelas hechas por el pueblo y las misiones) o el número

---

de hacer más eficaces todos sus esfuerzos” Más adelante añadía “En nuestras costas la gente es limpia; pero entre los habitantes de la altiplanicie, los profesores deberán recordar que muchas veces un puñado de polvos de mercurio contra los parásitos o un pan de jabón serán más eficaces, como principio de educación, que veinte lecciones de silabario. Los cuidados del aseo deben preceder al estudio, al trabajo, a la meditación, a todas las actividades humanas”. ( Vasconcelos, 1950: 29-30).

de egresados de las normales rurales. Sin embargo, la cuestión que nos interesa examinar es otra: la capacidad y viabilidad del proyecto educativo vasconceliano de dotar de realidad sus promesas de transformación social a través de la escuela, de conferirle a la Revolución un imaginario de redención social, cultural y civilizatorio, que además de ganar la histórica contienda entre autoridad y libertad en favor de la primera permite, sin límites y remordimientos, la acción federal en toda la República, definiendo la tarea educativa como vasta tarea nacional.

El programa vasconceliano crea un horizonte valorativo que dará razón de ser a la expansión del sistema educativo y desplegará una vasta labor cultural, cuya extensión alimentará el mito educativo de la Revolución Mexicana. Vasconcelos genera un imaginario de redención y revitalización cultural que revalora al mestizo y al mestizaje, pero sobre todo, que renueva los símbolos históricos del país a través de la creación de nuevas imágenes e innovadoras metáforas que popularizan el despliegue civilizatorio y cultural que está empeñado en llevar a cabo.

Por ejemplo, la idea de concebir la labor magisterial como apostolado y de mimetizarla con la noción evangelizadora del misionero de la Conquista española; la de construir un edificio especial para la nueva Secretaría, cuya estética pretende sintetizar lo clásico y lo moderno, lo universal y lo nacional, así como la idea de establecer las Normales Rurales en las antiguas haciendas, dotando a esos espacios, identificados por excelencia con el viejo régimen, de un nuevo y radical sentido que no sólo se opone al anterior sino que produce al menos la ilusión de haberlo vencido. ¿Cómo olvidar en este contexto el recurso hispánico de fundar iglesias sobre los restos de los templos mesoamericanos?

El proyecto educativo vasconceliano, intencionalmente o no, construye un espacio institucional que condensa parte de la energía nacional de transformación social. No sólo porque propicia las condiciones para el surgimiento del llamado nacionalismo cultural, sino

porque los espacios institucionales de la Secretaría de Educación Pública permitirán la organización y consolidación de orientaciones de reforma social que presionarán a la Secretaría misma a salirse de la dimensión específicamente pedagógica o educativa y afrontar plenamente el problema de la transformación social, como condición para cumplir con las metas liberadoras que se elaboraron como fundamentos para su creación.

El diseño institucional inicial, propuesto por Vasconcelos, de fundar tres departamentos a saber, el Escolar, el de Bibliotecas y el de Bellas Artes, será modificado por la misma discusión parlamentaria que se generó en torno a las reformas constitucionales para la creación de la Secretaría y el decreto que la aprobó. En efecto, a dicho diseño se le incorporó un cuarto eje de acción, inscrito en el corazón de la reforma social: el llamado Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena, posteriormente denominado Departamento de Educación y Cultura Indígena, que asumirá la responsabilidad de la mayoría de las escuelas federales creadas en las áreas rurales de los estados que, según Arnaut (1998), será el espacio en el que se desplegará la acción federalizadora, al menos en sus primeros años.

Este departamento y sus escuelas, serán los espacios donde se procesarán las presiones y orientaciones de reforma social ante un magisterio que cotidianamente atestiguará los límites de la acción educativa para generar cambio social, frente a la permanencia de las estructuras de poder y de propiedad que la Revolución no había tocado o había refuncionalizado. De ahí que la radicalización magisterial asuma un perfil rural y que el mito de la transformación y la justicia social adquiera densidad y profundidad particularmente en ese ámbito.

El diseño institucional de la Secretaría se complementaría con una subsecretaría, la Oficialía Mayor y el Departamento de la Campaña de Alfabetización, que en la perspectiva de Vasconcelos sería transitorio, al igual que el de Cultura Indígena pues, una vez alfabetizada la población e integrado el indígena a la cultura nacional y a la modernización,

tales departamentos carecerían de sentido. Indudablemente, uno puede detenerse a examinar las razones del optimismo vasconceliano ante la cuestión indígena, el problema del analfabetismo y el futuro mismo de su guerra civilizatoria. Sin embargo, la cuestión que aquí interesa es la manera en que el diseño institucional, si bien responde a cierta concepción de la tarea educativa, es modificado en virtud de las necesidades, los problemas y las tensiones educativas prevalecientes.

Con todo y la inclusión de sus departamentos transitorios, el diseño organizativo vasconceliano parece insuficiente para las resolver las necesidades y las demandas educativas que la misma acción educativa libera o revela. No obstante, también será lo suficientemente flexible para dejarse penetrar por el entorno. En efecto, las Casas del Pueblo posteriormente escuelas rurales, las Casas del Estudiante Indígena y las propias Misiones Culturales, son productos de múltiples interacciones entre maestros y comunidades, maestros y condiciones sociales, maestros e institución, maestros y autoridades.

En esas interacciones se van conformando las modalidades educativas que tratan de responder a las necesidades de una educación masiva, signada por diferencias culturales, regionales, lingüísticas, sociales, etcétera, y complejizada por la amplitud y diversidad del territorio nacional, a través de un proyecto de dimensiones enormes que jamás había existido en el país y que tiene pretensiones de refundación nacional.

Al convertir la educación masiva, nacional y unificada en tema de la acción gubernamental federal, la institución se especializa y va creando intereses, orientaciones y valores comunes entre actores que convergen en esos espacios institucionales especializados, lo que sucederá también con los maestros rurales que alentarán un imaginario de reformas sociales condensado al principio de los años veinte en el lema siguiente: “la tierra como fuente suprema de bienestar económico y moral” (Santiago, 1973: 13),

presionando así en favor de la radicalización del papel reformador del Estado y de la educación pública.

La Rebelión de Aguaprieta, mediante la cual se depuso al gobierno constitucional de Carranza estaba compuesta de una heterogénea coalición de fuerzas políticas, unificadas por su anticarrancismo. En ella participaron lo mismo fuerzas zapatistas que finqueros conservadores chiapanecos pertenecientes a la llamada “mapachada” (Reséndiz, 1994). Exigido de legitimidad para borrar su *pecado original*, el grupo sonorense no solamente establecerá un gobierno provisional y llamará a elecciones, mediante las cuales Obregón accederá al poder; sino que también se ocupará de incorporar al gobierno a representantes de las fracciones anticarrancistas, dotando con ello de cierta estabilidad a las tareas gubernamentales acechadas por las rebeliones.

La SEP no escapará a dicha situación, la distribución faccional de los puestos burocráticos centrales reflejarán la coalición para dotar de gobernabilidad a la nueva secretaría: Francisco Figueroa, exmaderista, gobernador y comandante militar en Guerrero durante el gobierno de Carranza, que apoyó a Obregón cuando huía de la persecución del primer jefe, ocupará la subsecretaría. El Departamento de Bellas Artes lo asumirá Gómez Robledo, quien volvería al país después de un exilio propiciado por haber participado en el gabinete de Victoriano Huerta.

El otro extremo político estará ocupado por Vicente Lombardo Toledano en el Departamento de Bibliotecas y por el zapatista Carlos Peralta en la Oficial Mayor. Menos claros serían los nexos de Enrique Corona quien se encargará del Departamento de Cultura Indígena y de Roberto Medellín que ocupará el Departamento Escolar, responsable de la enseñanza primaria, secundaria, técnica y normal, que incluirá en su estructura una sección de higiene escolar e inspección médica. Finalmente se encontraba el Departamento de Campaña de Alfabetización a cargo de Eulalia Guzmán.

Esta suerte de diseño institucional de compromiso se irá acentuando como rasgo propio de la Secretaría, pero serán sus actores internos quienes lo generen, puesto que el despliegue de la acción educativa comprometerá a sus distintos componentes institucionales con metas y estrategias educativas específicas, asociadas a demandas concretas del ejercicio de la labor magisterial que crearán entre ellos intereses comunes. De esa manera, actor e institución se mimetizarán al punto que el magisterio accederá a cargos de autoridad e inducirán a ambos a defender su identidad como sector, tal y como sucedió con el Departamento de Cultura Indígena, que se negará a ser absorbido en 1924 por el Departamento Escolar.

Atender una demanda educativa masiva, heterogénea y en una escala nacional implicó, entre otras cosas, establecer una estructura de autoridad básica que a nivel de las entidades federativas tuvo como máxima autoridad de la SEP a los delegados de educación federal, responsables directos de dirigir, administrar e inspeccionar las escuelas federales. Debajo de ellos en la escala de autoridad, se encontraban los inspectores-supervisores, directores de escuela y finalmente los profesores.

La estructura de autoridad que estableció la SEP se mantendrá prácticamente intocada durante más de 50 años e incorporará como parte de ella al magisterio y a sus representaciones gremiales. Las promesas de redención del proyecto educativo vasconceliano y la apelación al magisterio para combatir la miseria, no significó la recompensa de un paraíso cívico en la otra vida, su recompensa estaba aquí, en la SEP, al privilegiar la formación normalista para ocupar los dos puestos más importantes de la estructura de autoridad; el de delegado, el de director federal y el de inspector escolar.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Los requisitos para ocupar el cargo de delegado posteriormente convertido en director de educación federal eran los siguientes: A. Ser maestro titulado en una escuela normal reconocida oficialmente o tener calificativos intelectuales y morales que el ciudadano secretario juzgue innecesario el título; B. haber prestado cuando menos cinco años de buenos servicios en escuelas oficiales y desempeñado el empleo de director de escuela primaria superior, con la excepción fijada en el inciso anterior; C. tener la cultura y

Con ello, propiciarían las condiciones institucionales para la incorporación del magisterio como autoridad educativa, generando una suerte de regla estructural del campo educativo que se ampliará a niveles insospechados en los años posteriores: los puestos de autoridad educativa son susceptibles de ser negociados y ocupados por el magisterio normalista, exceptuando la titularidad de la Secretaría.

La federalización vasconcelista fue, en principio, una cruzada nacional en favor de la educación y de sus promesas redentoras, liberadoras y civilizatorias; pretendía también ser nacionalista, integrativa y práctica ante la vida. Quizá la primera tarea unificadora que realiza la federalización educativa haya sido la de homogenizar los valores y la orientación de la educación desde sus principios básicos de gratuidad, laicidad y obligatoriedad al cual se sumará esa mística redentora y esa orientación práctica,<sup>18</sup> sobre todo, a partir de la adopción de la llamada educación de la acción. En Vasconcelos, federalizar es cumplir la promesa civilizatoria de la Revolución, así como construir un consenso nacional sobre la inclusión incuestionable de la educación en la agenda histórica del siglo XX, dotándola de un manto de sacralidad en virtud de su pocas veces visto despliegue redentor.

---

amplitud de miras indispensables para desempeñar el empleo de director de educación federal, a juicio de la Secretaría. Por su parte, a los inspectores se demandaba: A. Ser maestro normalista; B. tener más de cinco años de buenos servicios en las escuelas de los estados o en las federales; C. haber sido ayudante y director de la escuela primaria elemental y superior; y D. poseer el vigor físico necesario así como antecedentes de moralidad y buena conducta (Galván 81). En el caso del Distrito Federal, los requisitos eran los siguientes: "I. Ser profesor titulado en la Escuela Normal oficial; II. Tener cinco años cuando menos, de servicios satisfactorios o presentar constancia de estudios pedagógicos hechos en una institución superior; III. No tener ninguno de los impedimentos que para los directores y profesores de grupo establezcan las leyes y reglamentos respectivos. *SEP-Boletín*; 1923, 160 .

<sup>18</sup> Las Bases conforme a las cuales deberán organizar la educación pública federal los delegados de la Secretaría de Educación, señalaban en su artículo tercero lo siguiente: "La educación primaria obligatoria que se imparta en las escuelas federales será gratuita y laica y tendrá por objeto proporcionar a los niños los conocimientos y experiencias fundamentales, desarrollando en los mismos aquellas actividades que tiendan a formarles hábitos de higiene y de trabajo que los capaciten para llevar en la sociedad una vida completa". *SEP-Boletín*; 1923, 83.

También la federalización constituyó un trabajo de rescate de los activos educativos materiales que dará cuenta de sus insuficiencias: salones y edificios en mal estado, inadecuadas instalaciones, saturación de los salones, entre otras, escasamente solucionables con los recursos presupuestales existentes<sup>19</sup>. De ahí la movilización de las comunidades, particularmente rurales, en favor de construir sus propias escuelas dando origen a las Casas del Pueblo que serían el sustento de las escuelas rurales en México. De este modo, el propósito de construir escuelas como una forma de contribuir a la tarea civilizadora y modernizadora no será solamente una meta institucional sino un compromiso asumido socialmente.

En la administración Vasconcelista, federalizar significó también darle vida al esquema del federalismo cooperativo que estuvo en el origen y en los debates de las reformas constitucionales que posibilitaron la acción federal en los estados. En consecuencia, significó auxiliar (Loyo, 1998: 51) a las entidades según sus particulares circunstancias a través del esquema de convenios que tenían distintas orientaciones.

En algunos casos, por ejemplo, se permitió a la SEP la creación y administración de sus propias escuelas con el consentimiento de los estados, sobre todo en las áreas rurales. En otras entidades se crearon y administraron, conjuntamente entre federación, estados y municipios, establecimientos educativos. Igualmente, se elaboró un esquema mediante el cual el gobierno federal proveía subsidios a los estados para financiar escuelas o bien se concedieron préstamos y subsidios a los gobiernos estatales para pagar los salarios de los profesores, reparar o construir edificios y comprar mobiliario y material. Más centralizadores serán los contratos de federalización mediante los cuales la SEP asumió el control técnico y/o administrativo de las escuelas primarias rurales y estatales, mientras los

---

<sup>19</sup> El presupuesto de egresos de 1923 estableció la suma de \$3 500 000 para la construcción e instalación de escuelas rurales, primarias e industriales y para fomentar la educación pública en los estados. *SEP-Boletín*; (1923: 63).

gobiernos estatales se comprometían a aportar una porción de su presupuesto para el sostenimiento de tales escuelas (Arnaut, 1998: 172).

Sin embargo, para finales de la administración vasconceliana, gana consenso la estrategia de establecer bases unificadas para la acción educativa federal en los estados, donde las acciones de la SEP se conciben libres de las que ejerciten las autoridades locales pues, se asumió que la acción mancomunada en lugar de favorecer el progreso de la educación lo entorpecía. De ahí, la adopción de una orientación técnica y pedagógica común para las escuelas federales en los estados y el establecimiento de presupuestos particulares y detallados para cada entidad (*SEP-Boletín*, 1923: 65).

Vaughan (1982) ha señalado las necesidades de racionalización presupuestal como causa de la centralización financiera y por tanto administrativa, lo cual es cierto. No obstante, en la medida en que el gobierno federal se propuso irradiar su acción educativa en un sentido nacional y unificador, la centralización era difícilmente eludible. El propósito era coadyuvar con los estados en la tarea educativa, pero al hacerlo la federación se propuso impulsar su propia orientación educativa, una escala valorativa que fuera común y una serie de propósitos trascendentales compartidos. Dicho en otros términos, aunque jurídicamente se garantizaba un federalismo cooperativo que la SEP trató de respetar y fortalecer a través de los convenios de federalización, también se pretendió establecer una orientación pedagógica, organizativa, técnica y valorativa en la educación que terminó por ser una labor de colonización de la federación sobre los estados.

A la oposición explícita de Guanajuato o de los maestros de Veracruz a la federalización vasconceliana (Arnaut, 1998), hay que añadir que estados como Michoacán, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco generaron sus propias energías sociales en favor de proyectos de educación pública con una orientación pedagógica y valorativa distinta a la vasconcelista. Es decir, que aparecieron variantes radicales al proyecto de educación pública federal, aunque

generadas en el marco valorativo de sus principios. Se trata de proyectos educativos de masas que inscribiéndose en el marco establecido por la Constitución de 1917 e incluso reconociéndose en el marco axiológico del vasconcelismo, serán profundamente distintos a él.

Estas corrientes, nutridas por la escuela racionalista, conformarán un cuerpo de experiencias pedagógicas disidentes que se opondrán a los intentos centralizadores de la federación. Algunos de sus representantes serán Yucatán, bajo el liderazgo de Carrillo Puerto y Tabasco bajo la influencia de Garrido Canabal. En ambos, se despliega todo un proyecto de reforma y reorganización social que subvierte los valores sociales preexistentes; por ejemplo, en oposición al monopolio clerical sobre los rituales de paso, Carrillo Puerto establece las llamadas bodas societarias o los bautizos socialistas.

Se trata de movimientos caracterizados por una retórica de refundación social que recurrirán a los maestros como ideólogos culturales, como organizadores políticos de campesinos y obreros (Vaughan, 2001) y que además de integrarse a los partidos regionales serán los patrocinadores de la movilización de los sectores populares en contra de las oligarquías locales. El gobierno de Carrillo Puerto, por ejemplo, establece todo un imaginario de redención y reforma social nucleado en torno al anticlericalismo, el reparto agrario y la diversificación de los cultivos.

De ahí que el proceso federalizador no solo implicará subordinar las entidades al centro en materia educativa, también significará la eliminación de los proyectos de reforma social integrados en torno a proyectos pedagógicos alternativos, que emergieron en el marco de la euforia educativa de los años veinte y la fragilidad de los mecanismos centralizadores. De este modo, el régimen político iniciaba su proceso formativo.

Durante el callismo, se criticará la cooperación por convenios puesto que, según el diagnóstico de Sáenz (Arnaut, 1998: 172), generaban la desaparición de la responsabilidad local en la materia. De esa manera, se fortalecerá la tendencia centralizadora que aparece al final del vasconcelismo, y la acción educativa de la federación se expandirá al margen de la acción de los gobiernos estatales. Sin embargo, el problema no se redujo a los convenios, ni a la intención estatal de educar como una vía de modernizar y pacificar al país. La cuestión estaba en la emergencia de un esquema de irradiación del centro a lo local que la expansión de las tareas educativas generó, pero que no serán privativas de ella, pues las pretensiones de reforma social generaron un esquema similar en la cuestión agraria y laboral.

Los principales elementos que contribuyeron al surgimiento de ese esquema de irradiación fueron, por un lado, la burocratización y centralización de las direcciones, entre otras razones, porque el crecimiento y la diversificación de los servicios educativos requiere de equipos de trabajo y establecimientos específicos para la realización de las funciones de supervisión, administración y control escolar que competen al representante federal, el cual pasa a ser titular de la unidad institucional que es la representación de la SEP en los estados; por otro lado, la modificación del esquema de financiamiento que sustituye los subsidios directos por asignaciones administradas por los directores federales, excluye a las entidades de participar sobre el destino y monto de los recursos y, en el mejor de los casos, la convierte en una decisión conjunta entre entidades y federación.

Por lo demás, el fortalecimiento de los controles administrativos sobre la labor magisterial, a fin de fiscalizar el presupuesto, significó fortalecer la autoridad del director federal sobre sus subordinados; inspectores y profesores, pero también implicó aumentar el control de la SEP sobre sus representaciones estatales y sus atribuciones, particularmente en lo que respecta a nombramientos, promociones y al desempeño de su personal, cuestiones sobre las que se les exigirá informes periódicos (Vaughan, 1982).

La eficiencia del sistema fue otro de los alicientes en favor de la centralización, ya que frente a los problemas de ausentismo e impuntualidad magisterial se fortaleció la función de supervisión. En este sentido, influyeron las necesidades de fortalecer la formación profesional de los maestros ya que la decisión de apoyarlos fue selectiva y dependió de sus logros y de la evaluación que de ellos hiciera el supervisor. De ahí, el establecimiento de un sistema de estímulos y sanciones, en donde las facilidades para incorporarse a la Escuela Nacional de Maestros formaban parte de los primeros, y las multas y despidos de los segundos.

Un eje que fortaleció también las tendencias centralizadoras fue el mismo crecimiento educativo, la especialización y expansión de las actividades de la SEP a otros niveles educativos que se reflejaría en la reorganización de su diseño institucional. La desaparición del Departamento Escolar daría origen a tres departamentos; de Educación Primaria y Normal; de Escuelas Rurales, Primarias, Foráneas e Incorporación Cultural Indígena y; de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial. Además de una Dirección, la de Misiones Culturales y Escuelas Normales Rurales.

De la reorganización destaca el diseño institucional que enfatiza la diferencia entre el centro y las regiones, entre la federación y los estados, puesto que se establece un Departamento de Educación Primaria y Normal con atribuciones exclusivas en el Distrito Federal, y otro, el Departamento de Escuelas Rurales, Primarias, Foráneas e Incorporación Cultural Indígena, con plena atribución sobre inspectores, docentes y escuelas primarias federales establecidas en las entidades federativas, y que corresponde ejercer al director de Educación Federal de cada una de ellas. Esta modificación fortalece todavía más a los directores federales, porque consolidan su papel como máxima autoridad educativa en cada entidad, en la medida en que el conjunto de instituciones educativas de la SEP, independientemente de su adscripción, depende de ellos.

El Departamento de Escuelas Rurales, Primarias, Foráneas e Incorporación Cultural Indígena fue quizá la unidad institucional que mayor flexibilidad asumió para adaptarse y adaptar la escuela a las necesidades de la población, particularmente rural. Las Casas del Pueblo, transformadas en escuelas rurales en 1925, desbordaron la simple acción pedagógica para incluir como propósitos de su acción el mejoramiento intelectual, moral, social, económico y físico de las comunidades, lo que las ubicó en una posición favorable a la ampliación de los límites de la reforma social. La escuela rural, alimentada teóricamente por Dewey, y nutrida con el vínculo con las comunidades, amenazará —dice Raby (1974)— con ir más allá de sus propósitos institucionales y convertirse en un factor fundamental de transformación social.

La conjugación entre educación y reforma generó una concepción menos romántica que la vasconcelista sobre la tarea liberadora de la escuela, ahora confrontada con la inmutabilidad de las condiciones económicas y políticas del campo y la movilización social generada en diversos puntos del país. También cuestionó la concepción institucional sobre la función magisterial y orilló a los maestros a representarse de otra forma. La amalgama entre educación y reforma social estimuló la acción de los maestros rurales en favor de la organización comunitaria, convirtiéndose en punto de tensión con las autoridades de la SEP. A finales de los veinte, Puig Caussauranc deploraría lo que a su juicio no era más que una política militante que perturbaba la tarea de serenidad, entusiasmo, abnegación y sacrificio, propia del magisterio .

La creación de la Dirección de Misiones Culturales y Escuelas Normales Rurales y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial, expresa la importancia que adquieren las tareas de mejoramiento profesional y especialización de recursos en el terreno magisterial e industrial respectivamente. De igual modo, advierte sobre el nivel de especialización que, en virtud de tales exigencias, adquieren las unidades institucionales de la SEP.

A la reorganización institucional de la Secretaría, habrá que añadir el crecimiento del magisterio y su especialización práctica en función del nivel y modalidad educativa a la que pertenece. Ello generará tres presiones básicas. La primera en favor de reglamentar los mecanismos de permanencia y promoción del magisterio; la segunda proclive a la sindicalización; y la tercera encaminada a definir con mayor claridad una orientación educativa comprometida con las reformas sociales. La primera encontrará una respuesta institucional; la segunda tendrá su primera expresión nacional a través de la Federación Nacional de Maestros creada a finales de 1926 bajo el liderazgo de Lombardo y afiliada a la CROM, la tercera se verá obligada a esperar el impulso renovador del cardenismo y la movilización social para tener sustento.

La estabilidad magisterial se establecerá en primer término, mediante el llamado Reglamento de la Estabilidad del Magisterio que, expedido en diciembre de 1926, aportará una serie de definiciones sociales e institucionales que se convertirán en partes sustantivas del campo de políticas en formación y que serán vitales para su despliegue posterior. En principio, el Reglamento parte de un principio fundamental que afirma que el maestro presta un servicio especial, en virtud del cual merece protección y garantías definidas de estabilidad laboral. Esas garantías consisten en la limitación que se le busca imponer a la Secretaría para no remover libremente a ningún docente con más de un año de antigüedad en su nombramiento siempre y cuando no desempeñen cargos superiores a su clasificación.

Ahora bien, la definición institucional que hace de empleados docentes es singularmente importante, pues toma en cuenta a profesores frente a grupo de los diversos niveles educativos, igualmente a profesores titulados que desempeñan empleos administrativos considerados en el presupuesto como de maestros en ejercicio, pero además incluye a los inspectores, directores y subdirectores de los diversos niveles y modalidades educativas, así como a los directores de Educación Federal en los Estados y a los inspectores-instructores.

La definición en cuestión se extiende hacia categorías que no son docentes o no estrictamente docentes. Se trata de categorías más bien administrativas y de autoridad o de conducción del sistema como la de inspector y sobre todo la de director de Educación Federal, que entran más bien en la clasificación de funcionarios o puestos de confianza.

¿Cuál es la razón de igualar a tales funcionarios con los maestros frente a clase? Una respuesta posible es que la falta de disociación es parte del mito originario. Es decir, el proyecto vasconcelista concibió al funcionario educativo como un maestro, no sólo porque el perfil para ocupar el cargo implicaba el requisito de ser egresado de alguna escuela normal sino porque en la perspectiva del creador de la SEP su tarea era la de conducir el esfuerzo civilizatorio, vale decir, ser la cabeza visible del apostolado magisterial en cada estado del país. Sin embargo, las necesidades del servicio paulatinamente irán tensionando las funciones de administración del servicio educativo con la función de liderazgo docente y pedagógico que parecía exigir el proyecto original.

Resulta pertinente plantear otra pregunta al respecto: ¿Porqué se expide dicho reglamento en 1926 y no antes? Pareciera que la causa es política, sobre todo si pensamos que su expedición es de finales de diciembre, es decir, en pleno inicio del conflicto cristero y ante el cual las autoridades reconocieron la importancia del papel de los maestros para persuadir a “sus convecinos para que no tomaran las armas en contra de las instituciones establecidas” (*SEP-Boletín*, 1927: 92). ¿Que tan amplio fue ese papel? No lo sabemos. Lo cierto es que los gobiernos posrevolucionarios, particularmente los sonorenses, usaron eficazmente las reformas sociales como medio para enfrentar rebeliones, particularmente el reparto de tierras, lo cual hace plausible pensar que el Reglamento tenía la intención al menos de ganar un aliado con presencia extendida en el campo y autoridad moral en las zonas en que se desempeñaba.

Por otra parte, el Reglamento establece los motivos por los cuales se podía suspender o cesar profesores, atribución que era competencia del secretario de Educación y de aquellos donde la decisión correspondía a los llamados Consejos de Justicia,<sup>20</sup> cuya configuración es importante pues establece un modelo que ligeramente modificado será típico del campo educativo. En él participarán miembros de la SEP, profesores en servicio y un representante de los padres de familia que entonces será el fiel de la balanza y después desaparecerá para dar paso a un esquema compartido autoridades sindicales-autoridades educativas.

En suma, el Reglamento en cuestión establece una definición de docente que incluye funciones de supervisión, administración y autoridad sobre el servicio educativo. Adicionalmente, permite la participación del magisterio en cuestiones laborales a través de los Consejos de Justicia, estableciendo con ello un esquema bipartito de participación de autoridades educativas y magisterio, en una situación en donde el magisterio presiona sobre la orientación política del campo y trata de organizarse local y nacionalmente en un contexto signado por el levantamiento cristero y unos meses después por la menos publicitada guerra contra los yaquis.

Durante el callismo, con Manuel Puig Casauranc como nuevo secretario de la SEP, se abre paso la pedagogía de la acción, es decir, una pedagogía con espíritu práctico y utilitario. La reorganización de la SEP que ya se mencionó, evidencia la ampliación de las actividades educativas y su reorientación. La adopción de la *educación acción* operará un giro en favor de la educación técnica en lugar de la preocupación vasconceliana por los oficios, intentando mejorar la función especializadora de la escuela sin perder de vista la importancia de formar hábitos de trabajo.

---

<sup>20</sup> Abandono de labores por más de diez días sin causa justificada; ineptitud manifiesta; falta notable de espíritu de cooperación; ejecución de actos que perviertan la moralidad de los alumnos o subordinados;

Por otra parte, el propósito alfabetizador se mantuvo, en tanto el abrumador carácter rural del país alimentaría una tradición pedagógica asociada al tema de la reforma social y a la expansión del servicio educativo federal como expresión del compromiso estatal de mejorar las condiciones sociales a través de la escuela. No obstante, como lo anotaron con particular agudeza Vaughan (1982) y Raby (1974) hace ya tres décadas, la educación mostraría una serie de contradicciones sustantivas que se anudarían en el tema de la reforma social.

El aumento de la productividad de los individuos y su inserción al mercado, se concebía como producto casi acumulativo de una educación práctica junto con la adopción de nuevos valores que cambiarían actitudes. Así, el trabajo, el ahorro, la disciplina y una formación artesanal o especializada parecían suficientes a los ojos de la burocracia de la SEP para propiciar modificaciones en las condiciones de vida de la población. El hecho de que no fuera así, lo atestiguaron rápidamente los maestros rurales quienes se convertirían en impulsores de una educación con implicaciones más directas en la distribución de la riqueza.

Durante los años treinta se mostraría que para lograr la transformación había que pensar en cambiar la estructura social, y que mientras ella no se modificara, las promesas educativas de redención serían limitadas, y que en tanto éstas no se cumplieran los maestros rurales se politizarían aún más. Rafael Ramírez, el teórico y práctico de la *escuela rural mexicana* se comprometería, tiempo después, con el socialismo educativo cardenista.

Al convertirla en tarea nacional, popular y unificada, la inclusión de la educación pública en la agenda histórica a principios del siglo XX, reavivaría la disputa entre libertad y autoridad. El despliegue del proyecto educativo sería capaz de generar optimismo y fe en la tarea redentora y reconstructiva de la educación, lo que justificaría la intervención federal.

---

incurrir dolosamente en falsedad al hacer apreciaciones, rendir informes y expedir constancias, entre otros. Vid. *Reglamento de la Estabilidad del Magisterio*, en SEP, 1927:28-36.

La educación también condensaría los afanes de transformación social, de reforma y de reconstitución moral, cívica, económica y cultural del país. Al final de los años veinte estaba claro que la reforma social por medio de la educación no se había logrado o sólo de manera limitada, como lo atestigua la presión de los partidarios de la escuela racionalista para convertirla en el modelo educativo nacional.

### **3. De la utopía incumplida y su crítica técnica. 1928-1934**

La insatisfacción ante el incumplimiento del contenido utópico de la educación concebida como medio de transformación y vía para lograr la reforma social, propiciará una profunda evaluación crítica de las labores de la SEP, cuya limitación para generar cambios se interpretó como una cuestión eficientista y no como un problema estructural del país, que podía intentar resolverse mediante un proyecto de grandes magnitudes sostenido por la movilización popular, como lo demostraría el cardenismo en el que los afanes de reforma social adquieren ropajes socialistas.

La transición de los años veintes a los treintas no sólo será problemática para la SEP debido a la inestabilidad política generada por el asesinato de Obregón, sino también porque las dos orientaciones sustantivas del campo parecen entrampadas al no cumplir o cumplir parcialmente sus promesas. En efecto, el influjo vasconcelista de redimir, salvar y transformar mediante la educación, así como su concepción de la tarea civilizatoria con ánimo misionero, generaron una descarga de energía social en su favor que se fue desvaneciendo conforme se desplegaba un proyecto que, a pesar de alfabetizar, dar lecturas, oficios, educación física y artística, era incapaz de modificar la estructura social existente. El proyecto que le sucedió, animado por Sáenz y Ramírez, recuperará la educación técnica y práctica como eje de su quehacer y de sus esperanzas, pero tampoco logró remover la pesada carga estructural que impedía el cumplimiento de sus promesas. La Revolución aún

no había emprendido el programa de reformas que le otorgaría su carácter mítico y por ello la educación se encontraba atrapada en ese entorno.

Si la disputa al término de la contienda armada había sido entre autoridad y libertad, con el resultado de un equilibrio que poco beneficiaba a ambos bandos, la reanudación del debate en los años veinte con la creación de la SEP, sustentada en la necesidad de otorgar una educación unificada, de permitir la acción educativa de la federación en favor de la unidad nacional y la redención del pueblo, inclinó la balanza indiscutiblemente en favor de la autoridad. Al final de los años veinte las promesas y los argumentos en favor de ella parecían infundados. La transformación era limitada, el potencial movilizador de la escuela parecía bloqueado, a menos que se hiciera eco de las propuestas de la escuela racionalista que presionaba por convertirse en orientación oficial.

Britton ha indicado que por lo menos de 1928 a 1931, la SEP aparece insegura en sus propósitos. En la misma se suceden cinco titulares <sup>21</sup>persistiendo la carencia de orientación precisa y de cohesión y cooperación entre sus departamentos. A lo que se suma el descontento magisterial por las disputas que libran sus sindicatos y el desvanecimiento del entusiasmo inicial que había generado el proyecto educativo. Nos encontramos, pues, frente a la primera crisis institucional en pleno proceso de constitución del campo político y a medio camino de conformación del mito educativo que parece haber agotado sus componentes utópicos.

---

<sup>21</sup> José Manuel Puigg Casauranc fue secretario de Educación Pública del 1 de diciembre de 1924 al 22 de agosto de 1928. Le seguirán Moisés Saénz como encargado del despacho (23 de agosto al 30 de noviembre de 1928), Ezequiel Padilla Peñaloza (1 de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930), Aaron Saénz (del 5 de febrero al 8 de octubre de 1930), Carlos Trejo y Lerdo de Tejada (encargado del Despacho entre el 9 de octubre y el 9 de diciembre de 1930). El 9 de diciembre de 1930 y hasta el 22 de septiembre de 1931 Puigg Casauranc será nuevamente titular de la SEP.

Después de los cinco secretarios o encargados de despacho que se suceden entre agosto de 1928 y septiembre de 1931, Narciso Bassols asumirá el cargo como secretario de Educación Pública entre el 23 de octubre de 1931 y el 9 de mayo de 1934. A Bassols suceden en el cargo Eduardo Vasconcelos y, en el gabinete de Lázaro Cárdenas, Ignacio García Tellez y Gonzalo Vázquez Vela (Carrasco, 1960:71-93).

**Pero la crisis es más amplia e incluye la viabilidad del régimen mismo y el futuro mítico de la Revolución, dado que el asesinato de Obregón confrontó a las fracciones de un modo que pudo haber sido fatal y que se evitó mediante su reunificación institucional en los espacios del PNR, cuya creación generó unidad política e institucional, así como algo menos tangible pero no por ello menos importante: la renovación de la energía de transformación, de reforma y justicia social asociada a la Revolución, cuyo agotamiento a nivel nacional es parte de la crisis de entredécadas. En ese sentido, quizá uno de los efectos de la fundación del partido hegemónico fue la de establecer un espacio institucional para renovar el imaginario de redención social de la Revolución, de ahí el plan sexenal, el cardenismo y la renovación misma de los propósitos y valores trascendentales de la educación con el adjetivo de socialista y sus implicaciones de reforma.**

**La crisis de transición de los años veinte a los treinta es, a un tiempo, crisis institucional e ideológica y confrontación política, pero también agotamiento hegemónico de los discursos y coyuntura de renovación de los actores. En el campo educativo, la crisis de las orientaciones educativas que se perciben como desánimo o desarticulación entre las dependencias de la Secretaría y la confrontación entre grupos sindicales, es también una crisis de administración o de conducción sobre el aparato institucional. No hay figura que encarne el liderazgo institucional, ni discurso valorativo u orientación pedagógica que guíe y unifique la actividad educativa renovando sus componentes utópicos .**

**Por lo demás, la ofensiva gubernamental contra la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) que tendrá que asumir el costo del asesinato de Obregón obligará a la dirigencia magisterial de la Federación Nacional de Maestros (FNM) a deslindarse de ella y constituir la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM) y a redimensionar su influencia que se concentrará en el Distrito Federal. Aunque quizá el efecto más importante del derrumbe de la CROM fue la eliminación del efecto inhibitorio que su**

presencia y actividad tenía sobre la formación de sindicatos distintos a los suyos a nivel nacional y el de sus expresiones específicas, como la FNM en el campo educativo.

En efecto, la presencia de los sindicatos cromistas, impuestos muchas veces a través del aparato institucional gubernamental y mantenidos a través de sus recursos legales, políticos, económicos y administrativos o bien mediante el uso franco de la violencia eufemísticamente llamada “acción directa”, funcionó como mecanismo inhibitorio que impidió que otros sindicatos le disputaran su monopolio de representación, que sería virtualmente absoluto durante el callismo, gracias también a que Morones, máximo dirigente de la CROM, era al mismo tiempo secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Eliminado el nexo institucional y sin el apoyo de la presidencia, la CROM experimentará el proceso inverso. El gobierno de Portes Gil recurrirá a los mismos procedimientos usados por los cromistas para alentar la desafiliación de sus sindicatos o bien permitir el surgimiento de otros para reducir su influencia.

Roto el dique sindical que impedía la conformación de sindicatos competidores, los grupos burocrático-magisteriales que se habían formado al amparo de la especialización de sus distintos sectores formaron nuevos sindicatos, aprovechando para ello, tanto los espacios institucionales y su posición de autoridad educativa como el contexto de crisis de orientación de la SEP.

Esta situación perfilará una tendencia que será consustancial al campo educativo surgido de la Revolución: la imbricación entre las funciones sindicales y las de autoridad educativa, que denominaremos interburocrática. Sus productos organizacionales serán la Unión de Directores e Inspectores Federales de Educación UDIFE (de la cual algunos de sus miembros iniciales fueron Dolores Medina, Luis Tijerina y Eliseo Bandala); la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM) de David Vilchis, y en marzo de 1932 el surgimiento de la Confederación Mexicana de Maestros (CMM), producto de la alianza

entre la misma CNOM y la UDIFE, que será hegemonizada por los directores de Educación, cuyo primer dirigente será Ramón G. Bonfil en ese entonces director de Educación en Jalisco.

El resultado de todo el proceso de crisis político-institucional, de reorganización sindical y de imbricación interburocrática, será el establecimiento de áreas de influencia institucional y sindical. La CNOM en el Distrito Federal y la CMM en los estados de la República correspondientes al Departamento de Educación Primaria y Normal y al de Escuelas Rurales e Incorporación Cultural Indígena . Con ello se genera un efecto de réplica del esquema de federalización educativa y del diseño institucional de la SEP, pues el esquema institucional de federalización, cuya dirección paulatina será del centro a las regiones, se reproduciría en el sindical que responderá a la misma dinámica centralizadora.

El derrumbe de la CROM que deja de ser el centro de gravedad del campo laboral, gracias a la ofensiva del gobierno de Portes Gil, alentará una reorganización sindical que convergerá con la discusión sobre el establecimiento de una Ley Federal del Trabajo, que será parte de la agenda histórica de la Revolución Mexicana. Su expedición en 1931, mostrará que la federalización, en tanto triunfo de la autoridad sobre la libertad, se legitimará en la incuestionabilidad de las reformas sociales y que no será exclusiva del campo educativo, donde el tema laboral había sido objeto de reglamentación un año atrás, con la expedición de la Ley de Escalafón, la Ley de Inamovilidad del Magisterio y la Ley del Consejo de Educación Primaria.

Las dos primeras otorgaron inamovilidad y fortalecieron el carácter escalafonario de puestos administrativos como el de inspectores instructores (generales y de zona) y el de director Federal de Educación, a quien prácticamente se le entregó el control de la movilidad laboral del magisterio, pues será la única autoridad educativa que forme parte en cada entidad o territorio de la subcomisión de escalafón respectiva. A nivel central, se estableció

la Comisión de Escalafón con participación magisterial predominante,<sup>22</sup> la cual se tradujo en la influencia y dominio de sus organizaciones sindicales que operaron un esquema que permitía discrecionalidad en los factores de evaluación y que apuntaba a la ponderación de cualidades individuales<sup>23</sup> para determinar salarios.

Tal esquema entrará en tensión con las expectativas de promoción del magisterio, así como con las necesidades institucionales de la SEP de cubrir puestos a partir de un esquema eficiente de promociones que asociara salario con posición escalafonaria y ésta con capacidades laborales. Con ello se generó una tensión adicional entre los intereses sindicales y las necesidades institucionales, signada por la presencia sindical en los espacios institucionales de la Secretaría.

Por otra parte, el Consejo de Educación Primaria, creado en plena crisis de entredécadas (1929), con atribuciones iniciales en el Distrito Federal y que en breve se expandirá a todo el país, también estará configurado por el esquema autoridades-SEP/representantes sindicales más representantes de los padres de familia. Su configuración, atribuciones y sobre todo funciones, delatan su origen político, derivado quizá de la debilidad institucional y de la presencia sindical pues uno de sus rasgos sustantivos es la duplicidad de funciones: las consultivas sobre cuestiones técnicas y las de representación de los maestros frente a la Secretaría. Es decir, es a un tiempo cuerpo consultivo pero también órgano de

---

<sup>22</sup> La Comisión de Escalafón constará de diez miembros y su composición será la siguiente: "Un inspector, un director y un maestro de grupo de las escuelas primarias diurnas, una inspectora, una directora y una educadora de los jardines de niños, un delegado por las escuelas primarias nocturnas, un delegado que deberá ser precisamente un maestro que preste sus servicios en el Distrito Federal, por los directores generales de Educación, inspectores y personal docente de las escuelas primarias de organización completa de Estados y Territorios y dos representantes de la Secretaría de Educación Pública; quienes a excepción de los delegados, que serán designados por los maestros respectivos, y de los representantes de la Secretaría, serán electos por el Consejo de Educación Primaria de Distrito Federal" Artículo 8, Ley de Escalafón (1930: 9)

<sup>23</sup> Los factores de evaluación serán los siguientes: "a) estado de salud del maestro; b) años de preparación profesional; c) tiempo de servicios oficiales; d) espíritu de cooperación y de servicio social; e) espíritu de iniciativa y capacidad organizadora; f) servicios notorios prestados a la educación; y g) eficiencia profesional, y cualquier otro que la Comisión creyese conveniente". Artículo 7, Ley de Escalafón (1930: 9)

representación magisterial que, en virtud de la organización sindical, se convierte en espacio de integración de los intereses sindicales.<sup>24</sup>

Dicha dualidad, difícilmente explicable desde una racionalidad instrumental o estratégica, quizá adquiere sentido si advertimos la otra duplicidad, que denominamos imbricación interburocrática, donde las representaciones sindicales magisteriales son cercanas o forman parte de las autoridades educativas. De tal forma, que parece que la legislación en cuestión deriva y expresa el control que los distintos grupos sindicales y burocráticos lograron sobre la SEP, gracias a su crisis institucional, aunque también revela que el esquema de dualidades se consideró funcional para garantizar el desempeño de la institución, ya que el esquema del Consejo obliga a establecer acuerdos y negociaciones sobre las decisiones de política educativa entre los actores sustantivos del campo: autoridades educativas y representaciones magisteriales .

Se trata de una especie de esquema de administrabilidad sobre el sistema, pues el Consejo opina y tiene derecho de iniciativa sobre todos los temas y funciones de la Secretaría. El problema será que ese esquema de conciliación política entre los actores del campo — creado en el contexto de la crisis del régimen político e institucional de la SEP—, socavará la eficiencia de la institución rectora y, más aún, debilitará esa rectoría. De ahí que los problemas aparezcan justo cuando un nuevo liderazgo como el de Bassols y un nuevo proyecto con vocación integrativa-institucional intenten recobrar la administración y la orientación del campo educativo.

---

<sup>24</sup> El decreto de 1929 mediante el cual “se daba entrada a la actividad político-magisterial en el Consejo, señalaba, entre otros artículos, los siguientes: “Artículo 1- Se instituye en el Distrito Federal un Consejo de Educación Primaria dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que tendrá como objeto cooperar con la misma Secretaría en la resolución de los problemas técnico referentes a la enseñanza primaria y los que se relacionan con los intereses generales del respectivo magisterio. Artículo 3- El Consejo tendrá derecho de iniciativa en todos los asuntos que se relacionen con la enseñanza primaria y con el personal docente respectivo. “ Vid. (Luna, 1934: 56).

El proyecto de Bassols constituye no solamente un intento de rescatar a la SEP del control burocrático sindical, sino también de fortalecer la rectoría estatal en materia educativa, teniendo al laicismo y a la ciencia como ejes valorativos, muy precisos, que definirán nítidamente el esquema político amigos/enemigos de la educación pública y la posición de cada uno de ellos al interior del campo. Tal situación planteará la importancia del esquema de articulación burocrática entre autoridades sindicales y representaciones magisteriales para la estabilidad del campo. La crisis que experimentará tal esquema revelará hasta qué grado se había convertido en un componente imprescindible del mismo.

Las medidas establecidas por la administración Bassols se orientaron a fortalecer la autoridad estatal en materia educativa frente a los particulares y la Iglesia. Se trata, si se quiere, de un proceso de centralización de atribuciones y facultades sobre el carácter y orientación de la educación en México, considerada como cuestión pública que ya no se circunscribe a la educación que imparte el Estado, sino también a la que imparten los particulares. De modo que la centralización y el monopolio pretenden ser absolutamente nacionales, pues la autoridad estatal se proclama sobre la orientación valorativa de la educación primaria y después secundaria, tanto oficial como privada.

Durante los años veinte se libra una amplia batalla de la autoridad contra la libertad, envuelta en la promesa de redención y reforma social y bajo el imperativo de la unidad nacional. Ello permite ampliar el radio de acción federal a los estados, pero también diversificar los niveles educativos a cargo de la SEP, cuyos espacios institucionales también se diversifican.

Después de la crisis institucional de entredécadas, en los años treinta, el fortalecimiento del principio de autoridad sobre la libertad parece incontenible; es como si ante la imposibilidad de lograr la reforma social, la autoridad estatal volcará sus esfuerzos en imponerse sobre los islotes de la libertad de enseñanza para recobrar su imagen

transformadora y radical. Paralelamente, las limitaciones de la educación para generar cambio social, parecen interpretarse como un problema de eficacia, como si el problema de la capacidad de la escuela para transformar socialmente dependiera de la reorganización institucional de la SEP.

Los combates de Bassols, quizá menos épicos que la guerra de Vasconcelos, serán en favor de la autoridad educativa. Para ello, sus argumentos se nutrirán de las disposiciones constitucionales sobre el laicismo, por lo que tratará de subordinar a los particulares a la autoridad estatal. Fortalecerla también significó separar las decisiones de política educativa del acuerdo interburocrático, buscando además incrementar la eficacia de la Secretaría, reorganizándola y reorientando sus prioridades del ámbito rural al urbano.

Si la década de los años veinte estará signada por la victoria de la autoridad frente a la autonomía de los estados, permitiendo con ello una intervención federal<sup>25</sup> antes inexistente sobre el campo educativo y su configuración territorial, en los treinta la disputa se concentrará contra la libertad de los particulares, escuelas e Iglesia. Con ello se extiende la acción estatal a un área que legalmente no le estaba vedada, pero que aún no había ocupado plenamente como lo era la vigilancia oficial sobre los establecimientos educativos particulares. A la sombra del laicismo, estas acciones se traducirán en el establecimiento y control estatal de tres facultades básicas: el reconocimiento de certificados escolares, la incorporación y la clausura de escuelas.

En la primera mitad de los años veinte, el laicismo se estableció y se difundió como valor sustantivo del campo educativo en el ámbito federal y estatal; y en la segunda mitad, empezó a ser esgrimido como recurso coercitivo contra algunas escuelas religiosas en el marco de la

---

<sup>25</sup> De acuerdo a las cifras que cita Engracia Loyo (1998: 122), en 1928 existían 4 076 escuelas sostenidas por la federación y 9 943 por los estados y municipios, con respecto a las escuelas rurales las cifras eran de 3 303

disputa del Estado contra el clero. Sin embargo, siempre existió la posibilidad de convivencia, es decir, de mantener el laicismo como parte de la legalidad legitimadora aunque en los hechos seguían existiendo escuelas secundarias y primarias particulares en las cuales, religiosos y sacerdotes contaban con permisos para enseñar. En los años treinta, con Bassols como titular educativo, se cerró esa distancia entre legalidad y realidad. Sus efectos fueron totalmente claros: la concentración de nuevas facultades educativas en manos de la SEP.

Durante los años anteriores no se había prohibido a los religiosos enseñar en las instituciones primarias incorporadas, pero en 1932 la ley cierra esa posibilidad. El gobierno se reserva el derecho de admonestar, multar o cerrar las escuelas que violen tal disposición. Según Britton (1976), la clausura sería el arma en favor del laicismo en las primarias, mientras el reconocimiento lo sería para el caso de las secundarias que será un nivel educativo que se abrirá a la competencia federal y privada al romperse el monopolio que sobre él mantenía la Escuela Nacional Preparatoria. Su importancia para el gobierno sería tal que desde 1926 estableció un Departamento de Educación Secundaria para competir con el sector privado.<sup>26</sup>

Ciertamente, la oposición a las nuevas disposiciones no se hizo esperar, expresándose y condensándose en la llamada Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), que argumentaría la inconstitucionalidad de la disposición, fundándose para ello en las garantías que establece la Constitución. La disputa reavivó la tensión constitucional entre autoridad-libertad, frente a la cual los inspectores de primaria de la Secretaría fueron la primera línea de combate y los encargados de garantizar que las disposiciones se cumplieran pese a las protestas y oposición de las escuelas privadas, algunas de las cuales fueron multadas o

---

y 5079, respectivamente Britton (1974:31) indica que para 1931, diez años después de la creación de la SEP, existían 6 380 escuelas rurales federales con 425 000 alumnos.

<sup>26</sup> El Departamento contaba con 14 escuelas en 1931, las cuales sumarían 32 para 1940.

amonestadas, mientras la clausura fue el recurso extremo frente al desafío a la autoridad estatal.

Con el llamado Decreto Revisado de Incorporación para Escuelas Secundarias Privadas, del 29 diciembre de 1931, se impide la incorporación de cualquier escuela operada por organizaciones religiosas, prohibiéndose la impartición de enseñanza religiosa y la función docente de ministros religiosos. Además, se establece la facultad exclusiva de la SEP para reconocer diplomas y certificaciones de estudios, de modo que los egresados de las escuelas no laicas y no incorporadas, es decir, de aquellas que no han aceptado la tutela estatal, deberán presentar exámenes especiales para obtener certificados de educación secundaria.

Por estas vías, la SEP obliga a las escuelas particulares a incorporarse al campo educativo y de una forma u otra a someterse a la autoridad estatal. Por su parte, los padres de familia intentarán oponerse, argumentando que las disposiciones sobre laicismo operan para el caso de las escuelas primarias, no para las secundarias. Paralelamente intentarán protegerse en una variante de la idea de la libertad de enseñanza: el derecho moral de los padres de educar a sus hijos libremente. La oposición tendría pocos efectos prácticos y las escuelas secundarias buscarán la incorporación en lugar de la certificación.

Tal vez la administración de Bassols en la SEP fue la primera que se preocupó en evaluar el desempeño institucional y en reformar integralmente la Secretaría, además de hacerlo en pleno proceso expansivo de las funciones y servicios educativos federales. La llegada de Bassols a la SEP tiene un sabor de renovación ideológica pero también política y generacional. Los personajes heroicos de los años veinte salen de la SEP después de confrontarse con su nuevo titular, como sucedió con Sáenz y Ramírez, figuras emblemáticas del *esfuerzo educativo* de los años veinte. La confrontación personal es algo más que anecdótica, puesto que la evaluación que emprenderá Bassols sobre la *escuela rural*

*mexicana* no solamente constituye un serio cuestionamiento de sus capacidades de transformación social sino también de la labor de sus figuras emblemáticas.<sup>27</sup>

La renovación incluyó un esfuerzo por fortalecer la eficiencia de los servicios educativos, considerando que la imposibilidad de la escuela rural para impactar la productividad económica e incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es decir, las promesas de justicia social y cambio de la Revolución, era una cuestión de eficiencia institucional y de uso inadecuado de los recursos.

La evaluación que la administración Bassols realizará sobre las modalidades educativas rurales mostrará que indudablemente existían problemas de eficiencia y eficacia institucional, pero será incapaz de reconocer que las limitaciones de la escuela rural mexicana tenían que ver con los límites de reforma social, ya que hasta entonces los gobiernos revolucionarios habían dejado prácticamente intacta la estructura de propiedad y autoridad en el campo mexicano<sup>28</sup> que incluso se había refuncionalizado mediante la conversión en latifundistas de caudillos y jefes revolucionarios.

Sin embargo, entre los funcionarios y maestros rurales la función magisterial y el propósito estratégico de la misma era contundente y perfectamente nítido, tal como lo indican Las Bases de la Educación Rural, que aprobaría el Congreso de Directores de Educación, Jefes de Misiones Culturales y otros funcionarios en 1932. En ellas se establecía

---

<sup>27</sup> La disputa con Sáenz en torno a las nuevas orientaciones de la SEP será particularmente agresiva y llegará al extremo de atacar anónimamente a su titular. La respuesta de Bassols a la renuncia de Sáenz será particularmente dura y reveladora de las entretelas de la disputa interna, tal como lo indica el siguiente texto: "Usted ha necesitado salir de la Secretaría de Educación, porque juzgo incompatible con su cargo de consejero de Secretario, en una línea honorable y limpia, de hombre que sabe en verdad asumir las responsabilidades que le tocan, considero incompatible, digo, escribir artículos anónimos contra el secretario, y ser, al mismo tiempo, funcionario en dos puestos de confianza de la Secretaría" Vid. (Luna, 1934: 111).

<sup>28</sup> Meyer (2001: 836) estima que desde que Carranza inició el reparto agrario y hasta 1934 únicamente 7.6 millones de hectáreas habían sido repartidas beneficiando aproximadamente a 800 000 campesinos. El resto, dice el autor, "seguía trabajando tierra ajena".

que la educación rural “se orientará, principalmente, al objetivo de satisfacer las necesidades económicas de las clases rurales. Tenderá a transformar los sistemas de producción y distribución de la riqueza, con un propósito francamente colectivista” (Raby, 1981: 80). Este nexo radical entre educación y reforma social será el que el cardenismo permitirá emerger plenamente. Mientras tanto, será parte del pensamiento disidente que resiste la reorganización de Bassols.

Por su parte, la evaluación institucional de las Escuelas Rurales Normales, Misiones Culturales y Escuelas Agrícolas Centrales dibujará una imagen crítica que señalará como debilidades sustantivas de la educación rural las siguientes: a) la inadecuada ubicación de sus planteles en zonas urbanas; b) una matrícula constituida por alumnos de origen urbano renuentes al trabajo agrícola; c) la ausencia de entrenamiento agrícola y la falta de tierra para realizarlo; y d) la falta de tiempo como una limitante para que las Misiones Culturales cumplieran sus tareas.

En su conjunto, la evaluación revelaba la incapacidad de las escuelas rurales por modificar las condiciones de campo mexicano. Es decir, ni había sido capaz de aumentar su productividad ni de mejorar las condiciones de vida de su población, todo lo cual, pensaba la SEP, podía revertirse reorientando la localización de los planteles y el perfil de los alumnos, olvidando con ello que la urbanización era un proceso creciente en el país frente al cual la escuela rural no podía correr en contra. Su evaluación sobre el impacto de la escuela rural soslayó también que sus limitaciones de transformación social estaban profundamente asociadas a una estructura agraria que, como se ha dicho, virtualmente permaneció intacta hasta mediados de los años treinta.

Sobre la base de los resultados de su evaluación y atendiendo al problema de su eficiencia educativa o interna más que a su impacto asociado a la reforma social, la SEP establece un Sistema Nacional de Escuelas Regionales Campesinas. A él debían integrarse las Escuelas

Agrícolas, Normales Rurales, las Casas del Estudiante Indígena, y Misiones Culturales hasta ser plenamente sustituidas por aquellas, cuyas características, entre otras, serán la preocupación por que sus maestros impartan entrenamiento agrícola y realicen programas de investigación y acción social que permitan orientar sus actividades educativas de manera eficaz .

En páginas anteriores se indicaba que la gestión de Bassols constituyó un esfuerzo no sólo por fortalecer la autoridad estatal en materia educativa frente a los particulares, sino también frente al sindicalismo magisterial cuya participación en la conducción educativa se trató de acotar en 1932 limitando el número de representantes al Consejo de Educación Primaria del Distrito Federal, cuya cantidad era variable pues dependía del número de organizaciones sindicales, además de la presencia de los representantes de la SEP y de la Asociación de Padres de Familia.

El hecho de que el número de representaciones sindicales fuera abierta<sup>29</sup> permitía que los distintos grupos magisteriales pudieran presionar para estar representados y al estarlo dotar de consenso las decisiones de política y políticas que para el campo educativo se procesaban en el Consejo. El problema para la SEP en manos de Bassols, era que la representación sindical, numéricamente variable, dejaba en minoría a su burocracia, de modo que recuperar en su favor el Consejo implicaba estabilizar el número total de los consejeros que lo integraban (17); acotar las representaciones sindicales (fijándolas en siete más otras dos de la Asociación de Padres de Familia); asumir la mayoría de consejeros (8) y eliminar las funciones de representación magisterial del Consejo convirtiéndolo en un cuerpo eminentemente consultivo.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> 30 delegados electos por los maestros más uno por cada una de las agrupaciones que formaban la Alianza de Sociedades Magisteriales.

<sup>30</sup> Las atribuciones del Consejo según la reforma de Bassols serían: "I. Estudiar los asuntos relacionados con los fines de la enseñanza primaria, programas, planes de estudio, métodos de organización, de enseñanza y de estimación de resultados de la labor educativa, perfeccionamiento técnico profesional del magisterio,

Las modificaciones se lograron no sin oposición. Entre otras medidas, fue preciso deponer a sus opositores más visibles: Daniel Vilchis entonces presidente del Consejo y miembro fundador de la CNOM y Lino Santacruz que tenía el cargo de secretario, su salida tuvo costos muy altos para la administración de Bassols pero sus implicaciones para la constitución del campo de políticas educativas fueron quizá más importantes.

Tal y como ya se ha indicado, el Consejo no solamente tenía atribuciones para el Distrito Federal sino para todo el territorio y sus funciones técnico-consultivas, organizadas a través de comisiones, abarcaban prácticamente todas las actividades de la Secretaría, de modo que la influencia sindical sobre la orientación de la educación pública era sustantiva y constituía una suerte de arreglo político institucional, y en tal sentido una especie de *modus vivendi* aceptado por todos en virtud de que el Consejo constituía el espacio institucional en el que se generaban los consensos básicos sobre las cuestiones educativas y se configuraban las coaliciones necesarias para garantizar su cumplimiento. Modificar la composición del Consejo implicó modificar la lógica de agregación de intereses entre los actores magisteriales y las autoridades de la SEP, así como la correlación de fuerzas lograda hasta entonces en favor de la CNOM .

El control burocrático sobre el Consejo de Educación Primaria significó también debilitar el dominio sindical sobre la Comisión de Escalafón cuyos integrantes eran nombrados por el primero. Adicionalmente, la Ley de Escalafón de 1933 que reformó la de 1930, limitó la injerencia sindical en los procesos de promoción y lo recuperó en favor de la burocracia de la SEP mediante un esquema de mayoría en las comisiones y subcomisiones.<sup>31</sup> Además, estableció un sistema de categorías laborales y salariales que eliminaba las facultades que le

---

calendarios escolares, libros de texto, clasificación y promoción de alumnos y demás problemas generales de orden técnico de la educación primaria. II. Presentar iniciativas sobre los asuntos comprendidos en la fracción anterior” (Luna, 1934: 56).

<sup>31</sup> Las Comisiones se integraban por nueve miembros cuatro maestros elegidos entre sus pares y cinco representantes de la SEP nombrados por su titular.

confería la Ley de Escalafón de 1930 al Consejo (artículo 12) para ascender a determinadas personas dados sus “relevantes méritos o preparación especial”.

En el nuevo escalafón, los maestros primarios del Distrito Federal (grupo “A”), se agruparán en niveles a partir de dos grandes categorías, ya fuera primaria diurna o para adultos. Los maestros federales de los estados (grupo “B”) serán agrupados en cinco niveles<sup>32</sup>, creándose para cada grupo una Comisión de Escalafón, reproduciéndose así el esquema centro-región que había venido asumiendo la estructura de la SEP y la dinámica federalizadora. El escalafón preserva la inclusión de los inspectores generales e incluye a directores de educación, aunque su aspecto neurálgico consistirá en la inclusión de límites a la inmovilidad de los maestros no titulados a quienes inicialmente se les dará un plazo de tres años para obtenerlo y, en caso de no ser así, prescindir de ellos.

Aunque sometido a la opinión del Consejo de Educación Primaria del D.F. y a los distintos grupos magisteriales y al personal docente, el entonces Proyecto de Ley de Escalafón se mantendría virtualmente intocado, a pesar de la persistente oposición y a los intentos de la CMM ligada a la CNOM de desprestigiarlo o modificarlo. Lo primero creando un clima de inquietud sobre la permanencia de los maestros rurales que carecían de título; lo segundo, presentando propuestas de reforma tendientes a conceder un plazo de seis años para que los profesores pudieran obtenerlo mediante exámenes especiales<sup>33</sup>, o pugnando por restablecer la mayoría sindical en la Comisión.

---

<sup>32</sup> Maestros y directores de Escuela Tipo, maestros inspectores, maestros directores de Educación y maestros inspectores generales.

<sup>33</sup> El texto publicado de la Ley de Escalafón del Magisterio de Educación Primaria Federal estableció dos categorías especiales: en una ubicó a los maestros de grupo “A” sin título aunque con cinco años de servicios continuos y aquellos del Grupo “B” sin título y con más de diez años de servicio continuo, a los primeros les concedió cinco años y a los segundos tres para la obtención del título o diploma correspondiente. (*Diario Oficial*, 1933: 395).

Finalmente, la Ley de Escalafón propuesta por la burocracia educativa sería promulgada el 25 de julio de 1933 por el presidente Abelardo L. Rodríguez. Sin embargo, con ello no terminará la confrontación entre autoridades de la SEP y dirigencias sindicales, particularmente la Confederación Mexicana de Maestros que confeccionará una serie de rumores y campañas de desprestigio en contra de la administración de Bassols, cuestionando sus esfuerzos por lograr el crecimiento de la matrícula escolar, particularmente de educación primaria.

El cuestionamiento será sobre la incapacidad de la Secretaría de ampliar el servicio educativo medido en virtud del número de alumnos que asisten a clases. Se trataba, pues, de cuestionar la capacidad de la administración de Bassols por ampliar la cobertura educativa y consecuentemente cumplir con el compromiso de reforma social visto como ampliación del servicio educativo. El conflicto se mantendrá durante el resto de 1933 y alcanzaría su climax en el año siguiente. Los motivos serían diversos pero en el fondo y en la superficie se encontraba el asunto de la eliminación del control sindical sobre el Consejo de Educación y la Comisión de Escalafón, además, y de manera más amplia, el cuestionamiento al patrón de articulación político-institucional.

Las razones del conflicto no se agotarán ahí, también tendrán que ver con la configuración de ciertas pautas de articulación entre actores magisteriales, educación y reforma social que habían cristalizado en los espacios institucionales de la SEP, legitimados en una suerte de incuestionabilidad a la trascendencia de su labor, asociada a los principios de la Revolución Mexicana. Esto sucederá con los maestros rurales, con aquellos responsables del mejoramiento académico y profesional de los maestros y de las comunidades, como era el caso de las misiones culturales, y que la administración de Bassols había vulnerado con sus reformas.

La reorganización institucional que hace de la educación rural significó, como se ha indicado, una crítica técnica a la capacidad de transformación social del magisterio rural; además, subordinó las Misiones Culturales a las Escuelas Regionales Campesinas lo que será percibido por los misioneros como una suerte de degradación de categoría y funciones (Santiago, 1973: 180). Por otra parte, las condiciones que se impusieron a los maestros rurales para la obtención del título como medio para obtener inamovilidad o promociones constituía también una crítica al potencial transformador de la escuela rural, pareciendo que su efectividad estaba ligada a la profesionalización del magisterio y no a la dinámica de modernización que experimentaba el país, en medio de una estructura agraria virtualmente intocada, aunque indudablemente las necesidades de profesionalización eran impostergables.

Por otra parte, si bien la administración Bassols reconocerá lo que podríamos llamar interacción burocrática autoridades-educativas/representaciones-sindicales, la acotará al terreno consultivo no decisivo ni agregativo, en el sentido de integración negociada de intereses. Más aún, la burocracia educativa desmanteló el espacio por excelencia de agregación de intereses, de formación de coaliciones en favor de políticas educativas como lo había sido el Consejo de Educación, pero al mismo tiempo fortaleció la dualidad burocrática al incluir dentro del escalafón a los directores federales e inspectores, que siendo autoridad educativa tendrían injerencia y en algunos casos representación en los sindicatos.

De esa forma, sometió cargos de autoridad educativa a la libre confrontación sindical al tiempo que acotó la influencia de los sindicatos y eliminó los espacios de negociación con los mismos, en un intento de recuperar la capacidad de conducción de la SEP sobre el proceso educativo. Vale decir, cerró la puerta en los espacios públicos de articulación de intereses a la representación sindical pero, al incluir los cargos de autoridad local al escalafón, abrió la puerta a esas representaciones sindicales en los espacios locales del campo educativo.

La consecuencia de esas dos decisiones aparentemente contrarias pudo haber sido inesperado. Sin embargo, la meticulosidad de la gestión de Bassols permiten suponer que la intención probable era hacerse del control sindical desde los espacios y recursos de la Secretaría, subordinando plenamente las representaciones sindicales a las necesidades institucionales. El problema de la colonización es que sus posibilidades de operación serían dobles: de la SEP a los sindicatos y viceversa

En enero de 1934, después de una serie de filtraciones periodísticas que tensaron el campo, la SEP anunció su intención de impartir educación sexual en las escuelas públicas, desatando una tenaz oposición unida a través del periódico *Excélsior*, apoyada por el clero y llevada a cabo por la Unión Nacional de Padres de Familia, la Asociación de Federaciones de Padres de Familia del Distrito Federal y la Asociación Nacional Pro-libertad de la Enseñanza, que de las protestas pasaron a la organización de una huelga que contó con el apoyo de las representaciones sindicales removidas del Consejo de Educación del Distrito Federal; Vilchis y Santacruz, que al parecer no eran ajenos a la filtración de la noticia.

Esa inversión de las alianzas y de la configuración amigos/enemigos de la educación pública, donde las fronteras se desdibujarán será crucial, pues si bien la huelga se extendió a menos del 10% de escuelas del Distrito Federal y el llamado Tribunal de Justicia y Competencia de la SEP enjuició y emitió una sentencia en contra que permitió que la SEP despidiera al binomio Vilchis-Santacruz y seguidores, el costo político para la Secretaría sería la renuncia de su titular, no sólo porque intentó establecer la educación sexual, sino porque sus reformas vulneraron los arreglos de gobernabilidad del campo educativo, al grado de hacer converger a los actores opuestos del mismo.

Estamos frente a una situación fundacional para el campo de políticas, ya que más allá de lo polémico de la educación sexual, de la fuerza de la oposición conservadora o del apoyo del clero, de la efervescencia adicional que generó la discusión sobre la educación socialista

en ese marco, lo cierto es que por primera vez los actores opuestos del campo convergen políticamente. Es decir, las representaciones sindicales y las fracciones conservadoras agrupadas en las asociaciones de padres de familia, tradicionalmente ubicados en los extremos ideológicos y políticos coinciden para hacer vacío político en contra del secretario de Educación, de tal modo que la SEP transita de las coaliciones institucionales en favor de políticas educativas a las coaliciones extra-institucionales en contra de las mismas. Ante tal situación el secretario no parece tener otra opción que renunciar, lo que evidencia que la administrabilidad de la SEP, así como la gobernabilidad del campo de políticas requiere de alianzas perdurables, con actores que compartan el horizonte valorativo de la educación pública. En el terreno laboral, ese aliado es el maestro pero en el plano político el apoyo sindical es fundamental.

Los componentes mismos del horizonte valorativo que guían las funciones de la Secretaría, sus aspiraciones y su definición de lo deseable, sus acciones y decisiones en materia de política educativa configuraron un campo en el que, por un lado se encontraba el gobierno federal y los estatales, las autoridades educativas y el magisterio, las comunidades y en general los sectores populares; y por otro, los enemigos de la educación pública; el clero, los particulares, la oligarquía, los 'reaccionarios'. Unos auto-asumiéndose como defensores de la Revolución, del progreso, del cambio, de la reconstrucción nacional, de la justicia y la reforma social, los otros de la libertad de enseñanza y de conciencia, de la estabilidad social y del derecho moral de los padres a educar a su hijos.

La educación sexual es la decisión de política educativa que trastoca la ubicación de los actores. Ella expresa la insuficiencia de los espacios y mecanismos para generar consensos sobre las políticas educativas. Se podría argumentar que la participación de Vilchis y Santa Cruz, y de otros profesores en favor de la huelga, no representa una oposición significativa con efectos sobre la Secretaría y su campo de políticas; no obstante, hay que tener en cuenta que ni el magisterio ni sus representaciones sindicales se movilizaron masivamente en favor

de la SEP, su titular o su decisión de política. De modo que la caída de Bassols no puede ser más paradójica: tiene que renunciar ante una débil aunque significativa oposición porque al tratar de fortalecer la autoridad de la Secretaría vulneró un esquema de agregación de intereses que resultó crucial para la gobernabilidad del campo.

Dos meses después de la renuncia de Bassols, Plutarco Elías Calles pronunciará su discurso conocido como “El grito de Guadalajara” en el cual señalará que “No podemos entregar el porvenir de la Revolución a las manos enemigas. Con toda maña los reaccionarios dicen que el niño pertenece al hogar y el joven a la familia; ésta es una doctrina egoísta, porque el niño y el joven pertenecen a la comunidad, pertenecen a la colectividad, y es la Revolución la que tiene el deber imprescindible de apoderarse de las conciencias, de desterrar los prejuicios y de formar la nueva alma nacional” ( Monroy, 1985: 92-93).

#### **4. La utopía convertida en mito. 1934-1940**

El cardenismo constituyó en muchos sentidos un ajuste de cuentas con las herencias del antiguo régimen y con los saldos de los gobiernos revolucionarios. El régimen de partido único le debe la plena configuración de sus elementos sustantivos, mientras la Revolución y la educación como encarnación de ella, adquirirán las dimensiones míticas que se desplegarán en los años posteriores.

Durante sus primeros años, el cardenismo dará libre cauce a las presiones en favor de la reforma social, se servirá de ellas y de la movilización popular que generó a fin de consolidar la autoridad estatal y de someter a los empresarios, los inversionistas extranjeros y la oligarquía, pero también para integrar y limitar la autonomía política de obreros, campesinos y trabajadores al servicio del Estado, que se convertirán en los soportes políticos y sociales del nuevo régimen.

Como ningún otro gobierno anterior, el cardenismo recurre a la reforma social para liberar o conducir la movilización social en favor de la consolidación del nuevo orden económico y político. Es ella la que le sirve para liberar al régimen presidencial de la dualidad de poder que representa el *jefe máximo*, al confrontarlo exitosamente, permitiéndole a la vez el establecimiento de un esquema de intervención estatal mediante conflictos paradigmáticos como el agrario, el laboral o el petrolero donde la alianza de transformación social entre gobierno y los sectores populares es un recurso magistral que termina convirtiéndose en componente estructural del régimen.

Con Cárdenas el programa de reforma social de la Revolución adquiere una dimensión terrenal, inmediata, palpable y posible; dejando de ser inalcanzables o meras ilusiones de un futuro posible. Por el contrario, estarán en cada huelga con apoyo gubernamental, en la organización sindical auspiciada por la misma presidencia, en el reparto agrario cuya magnitud era impensable hasta entonces,<sup>34</sup> en una educación explícitamente dirigida a apoyar esas transformaciones sociales, en una orientación educativa que condensa los afanes de reforma social y que dota al magisterio no ya del estatus de apóstol o de misionero sino de reformador social, brazo cultural, ideológico y organizativo del Estado, sobre todo frente a los poderes rurales locales .

Por primera vez, las presiones en favor de un papel activo, directo y militante de la educación en favor de la reforma social adquieren realidad, la educación socialista es justamente ese reclamo de maestros rurales, de misioneros culturales hecho realidad. Más que nunca, la educación se politiza y tiene como tarea todas las tareas de transformación social que el nuevo orden político y social requiere, por eso ideológicamente es ambigua,

---

<sup>34</sup> Cerca de 20 millones de hectáreas según hemos visto en el segundo capítulo, cifra que contrasta con los 7.8 millones de hectáreas repartidas desde Carranza hasta Rodríguez. El reparto beneficiará a 814 537 campesinos según los datos del clásico estudio de Michel, Gutelman (1971:109).

por eso carece de ideólogos notables, por eso merecerá la crítica de la derecha pero también de algunas izquierdas, por eso logrará imponerse como texto constitucional pero también por eso se desvanecerá cuando las exigencias políticas cambien y los afanes de poder giren su mirada.

Vista con recelo en sus orígenes por el propio secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, y rechazada abiertamente por el presidente Abelardo L. Rodríguez, la educación socialista, generada al interior del PNR, convergerá con los afanes de reforma social de algunos sectores rurales del magisterio y de agrupaciones como la CMM que planteaban el control absoluto del Estado en materia educativa y que serán abiertos partidarios de la federalización educativa.<sup>35</sup> De ahí que el apoyo social a la reforma constitucional incluya el respaldo activo de las organizaciones magisteriales como la Federación de Sindicatos Regionales de Trabajadores de la Educación, la Liga Nacional de Maestros, la Sociedad de Maestros, la Unión de Directores Inspectores, Misioneros y Maestros Rurales Normales y Regionales en los Estados, entre otros.

La educación socialista constituye la primera gran orientación educativa diseñada y consensada en los marcos institucionales del partido oficial. Ella condensa y exagera las tensiones históricas de la educación pública mexicana. Expresa las vocaciones monopólicas y centralistas del régimen de partido hegemónico que ya se advierten claramente <sup>36</sup> al menos

---

<sup>35</sup> La Segunda Convención de la Confederación Mexicana de Maestros celebrada en 1933 aprobó la siguiente resolución: "Primero. Organización de un sistema completo sobre la federalización de la enseñanza primaria. Segundo. La socialización de la educación primaria y normal del país, ya que como factores determinantes de la integración moral y material del país, deben ser consideradas como función exclusiva del Estado. Tercero. Reorganización completa en las ramas de enseñanza agrícola e industrial, tomando en cuenta no sólo la estructura de la Secretaría de Educación Pública, sino también las condiciones económicas prevalecientes en el país (Martínez Assad, 1986: 38-39).

<sup>36</sup> El Proyecto de Reformas al Artículo Tercero Constitucional del PNR indicaba lo siguiente: "Corresponde al Estado (federación, Estados, Municipios) el deber de impartir, con el carácter de servicio público, la educación primaria, secundaria, normal y universitaria, debiendo ser gratuita y obligatoria la primaria.

en la disciplina partidaria y en las movilizaciones masivas que el partido organizará en favor de la misma.

La disciplina partidaria se advierte en la aprobación de la Ley en la Cámara de Diputados sin voto alguno en contra. En la de Senadores lo hará con una mayoría indiscutible de 36 votos contra 13, resultado de sesiones parlamentarias cuyos debates prácticamente carecieron de voces discordantes. Las pocas existentes, como la de Luis Enrique Erro, coincidirán con la mayoría en la necesidad de centralizar la educación, pero recelarán de una orientación educativa que a su juicio podría debilitar a la presidencia en virtud de la oposición que podría generar.

Erro hizo *justicia a medias* a su apellido, tenía razón en advertir sobre una oposición que se había venido gestando desde la discusión del proyecto en el PNR y que alimentaron los opositores estructurales del campo de política educativa: el clero, las escuelas particulares y la Unión Nacional de Padres de Familia, además de los estudiantes y la misma Universidad

---

La educación que se imparta será socialista en sus orientaciones y tendencias, pugnando porque desaparezcan prejuicios y dogmatismos religiosos y se cree la verdadera solidaridad humana sobre la base de una socialización progresiva de los medios de producción económica.

El Estado autoriza a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal o profesional, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. La formación de planes, programas y métodos corresponderá siempre al Estado; II. Los directores, rectores, gerentes, profesores, catedráticos y ayudantes de los planteles, serán maestros que en concepto del Estado tengan suficiente formación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso y en general, todas las personas o entidades que no garanticen una conveniente orientación de sus enseñanzas no podrán establecer, dirigir o apoyar económicamente escuelas primarias, secundarias, normales o universitarias. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, y las personas que formen parte de las asociaciones mencionadas no podrán intervenir en forma alguna en los planteles de que se trata; III El Estado fijará las condiciones que en cada caso deberán reunir los planteles para que se autorice su funcionamiento, y IV. El Estado podrá revocar discrecionalmente las autorizaciones anteriores, cuando a su juicio se violen las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria destinada a distribuir entre Federación, los Estados y los Municipios la función educativa, las cargas económicas correspondientes a ella y fijar las sanciones respectivas a los funcionarios públicos que no contemplen o no hagan cumplir los preceptos de este artículo, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República” (Guevara Niebla, 1985: 62-63).

Nacional que se negaron a aceptar una orientación única y defendieron exitosamente la libertad de cátedra y la autonomía universitaria, limitando así las vocaciones expansivas de la educación socialista sobre todos los niveles educativos.

Por otra parte, la movilización en que el cardenismo se apoyó y la que generó desde los espacios institucionales en favor de la reforma social y la educación socialista, disiparon rápidamente cualquier posibilidad de una oposición eficaz que pudiera vulnerar mínimamente un Ejecutivo que salió plenamente fortalecido con el apoyo popular y que sabrá encapsular corporativamente al interior de los espacios del partido que él refundará también.

En el texto de reforma constitucional aprobado en octubre de 1934<sup>37</sup> convergen las tensiones valorativas que caracterizarán a la educación pública mexicana desde su aparición

---

<sup>37</sup> Artículo 3. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirán educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquier de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse sin excepción alguna a lo preceptuado en el párrafo inicial de éste artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, moralidad conveniente e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias, normales, ni podrán ayudarlas financieramente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderán en todo caso al Estado.

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

V. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros y campesinos.

La educación que se imparta será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente y en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las

en el siglo XIX. En él se resuelven esas tensiones en favor de la autoridad que se afirma plenamente en virtud de una finalidad trascendente e incuestionable: la reforma social reencarnada en la educación socialista, que es convertida constitucionalmente en orientación educativa única y, en su nombre se logra centralizar y someter a los estados, a la iglesia y a los particulares. Veamos con detenimiento la cuestión.

Las reformas constitucionales *socialistas* significan la cima del fortalecimiento de la autoridad estatal frente al principio de libertad en que se protegieron el clero y los particulares, lo es también frente a la soberanía de los estados, porque no obstante que reconoce la labor concurrente de federación, estados y municipios establece una orientación valorativa (*socialista*) que considera superior frente a cualquier otra y que compromete como orientación oficial de la educación, no solo a la federación sino también a estados y municipios. Se trata de una orientación nacional que no distingue circunscripciones territoriales ni tampoco otra distinta a ella.

La vieja tensión entre autoridad-libertad y autoridad-autonomías estatales, se resuelve a favor de la primera gracias a una orientación ideológica más que pedagógica, que muchos de sus contemporáneos y estudiosos actuales consideraran ambigua. La educación socialista integra los afanes de la autoridad por limitar al clero y a los particulares, por someterlos a la autoridad estatal que concentra más atribuciones, señaladamente; las de formular planes, programas y métodos, aprobar el cuerpo docente y directivo de las escuelas particulares, fijar las condiciones que tendrán que reunir sus planteles y, después de todo ello, concentrar la atribución de revocar discrecionalmente las autorizaciones que hubiera otorgado si a su juicio las normas legales fueran violadas, sin que ante ello proceda recurso alguno.

---

sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan” (Ornelas, 1995: 361-366).

Con la educación socialista, el proceso de centralización abierto al inicio de los años veinte alcanzará uno de sus puntos climáticos, ya que mediante ella se unifica, establece y difunde una orientación específica y unitaria a la educación que si bien es ambigua no es susceptible de cualquier interpretación, sus valores están claramente acotados. Es anticlerical y pretende ser científica, valora el carácter público de la educación frente a sus versiones privadas, fortalece la autoridad estatal ante a los particulares y su libertad, ante los estados y sus soberanías y, quizá lo más importante, en el texto constitucional; enuncia, esboza e insinúa su compromiso por demás inocultable con la reforma social.

Es ella la que de hecho justifica que la tarea de educar sea unificada, que sea *insensible* a la crítica que esgrime la libertad o la soberanía, es también ella la que permite que el Congreso de la Unión en lugar de discutir las atribuciones propias de cada nivel de gobierno asuma una sola orientación indiscutible<sup>38</sup> y se proponga regular la distribución del gasto educativo entre esos niveles, suponiendo como dada e incuestionable una sola y única orientación educativa en todo el país sin importar que se trate de educación oficial o privada. Es el extremo centralizador de un federalismo que inició siendo concurrente y acabará subordinando a los estados.

La educación socialista anuda el problema de la reforma social y la modernización, homologa también nación y revolución, en ella convergen las promesas de cambio y justicia social de la Revolución, su indefinición permitirá que diversos sectores la cubran con sus deseos, intenciones e intereses. Su rostro será múltiple y cambiante, será el de los propósitos de la élite gobernante, también el de los maestros encargados de llevarla a cabo, el de su imaginario de reforma y justicia social.

---

<sup>38</sup> Las finalidades y características de la educación primaria socialista serán las siguientes según la SEP.: Obligatoria; gratuita; de asistencia infantil; única; coeducativa; integral; vitalista; progresiva; científica;

El mismo Cárdenas se encargará de redimensionar el compromiso de reforma social magisterial, cuya misión, de acuerdo a un discurso pronunciado en agosto de 1935 frente a una asamblea magisterial, "...no ha de concretarse al recinto de la escuela, esa misión en el orden social, exige su colaboración para el cumplimiento integral de la revolución. El maestro rural es el guía del campesino y del niño, y debe interesarse por el mejoramiento de los pueblos. El maestro ha de auxiliar al campesino en su lucha por la tierra, y al obrero en la obtención de los salarios que fija la ley para cada región" (Lerner, 1982: 114-115) Palabras que muestran el giro educativo tan lejano de aquellos años, no muchos, cuando el secretario de Educación, Puig Cassauranc denostaba la 'politización del magisterio'.

El cardenismo no solamente rompe el *impasse* al que han llegado los gobiernos revolucionarios en materia de reforma social, sino que se apropia de la presión y movilización social en favor de la autoridad estatal, auspicia esa reforma mientras las tareas de constitución estatal y del régimen requieren de su apoyo. De igual modo, favorece y estimula dicha movilización en favor de la reforma social y la transformación económica del país, en las que la labor de la educación socialista será crucial, por eso su pretendida ambigüedad no será un vicio sino una virtud.<sup>39</sup>

La educación socialista agita en favor de la justicia social como eje de la movilización popular, el magisterio concurre en las tareas de reforma agraria que modificarán no solo la

---

desfanatizante; orientadora; de trabajo; cooperativista; emancipadora y; mexicana. SEP(1935), *Plan de acción de la escuela primaria socialista*, México, SEP, 7-9.

<sup>39</sup> Cárdenas parece estar perfectamente consciente de las potencialidades de movilización de la educación socialista y su contribución a la reforma social emprendida por su administración. Según sus propias palabras: "...cuando la Revolución se preocupa por fundamentar la educación socialista, no lo hace pensando que la educación es un fenómeno aislado en el proceso social, y que de por sí, habrá que remediar las necesidades que tienen los trabajadores; lo hace porque simultáneamente se está preocupando de una manera viva y urgente por resolver los aspectos económicos de la vida de los hombres del campo y del taller y porque trata, naturalmente, de vigilar y completar este momento de edificación económica revolucionaria, fortaleciéndose en la conciencia de los niños y de los jóvenes mediante una educación adecuada que armonice la escuela con la economía que se está implantando en beneficio del proletariado, y en donde los principios de un interés individualista, irán siendo superados por una economía más francamente socializada" *Discurso en apoyo a la educación socialista*, pronunciado durante la manifestación del 28 de octubre de 1934. (Guevara, 1985: 85-86).

estructura de propiedad del agro mexicano, sino también el control político que las oligarquías mantenían sobre los campesinos y que el cardenismo expropia al integrar y someter la autonomía política de éstos a la Confederación Nacional Campesina.

Con su adjetivo socialista, la educación constituye el sueño cumplido de aquellos que abogaban por que la escuela desbordara los límites de las aulas y se extendiera más allá de la pedagogía y la didáctica. Es el encuentro con la tarea tantas veces enunciada y otras tantas veces pospuesta de transformación social. Una educación que adquiere sentido y fuerza no sólo por sí misma sino por la vasta tarea de transformación social que el cardenismo emprende.

Un vez cumplidas las razones de Estado, una vez resueltos los problemas y cubiertas las deudas más agobiantes de la Revolución, la educación perderá constitucionalmente su adjetivo y se trasladará al imaginario colectivo de la educación mexicana, dotándola de su sentido mítico transformador y comprometida con la justicia y el mejoramiento social. Muerta antes de envejecer y mostrar sus contradicciones, debilidades y limitaciones, será convertida en mito e institucionalmente absorbida y transformada en metas sectoriales y horizonte valorativo del campo educativo. El crecimiento ilimitado de los servicios educativos será su transfiguración institucional acompañada de la centralización de atribuciones y funciones en manos de la SEP.

Mientras ese momento llega, la educación socialista encarnará el extremo de la vocación estatal de imponer su autoridad e imponerse sobre estado, municipios y particulares y, aunque también sería anticlerical, se moderó en aras de fortalecer su capacidad de incidir en el cambio social. Luis Monzón sintetiza claramente la vocación de transformación de la educación socialista, su preocupación por cambiar lo que contemporáneamente podríamos llamar la mentalidad de los sectores populares; los fines de la educación socialista son “Emancipar a los hombres que trabajan y producen —de toda edad sexo y nacionalidad—

del estado de miseria, ignorancia e ignominia en que se abaten y elevarlos material y psíquicamente, para que sean árbitros y dueños absolutos de sus propios destinos, por la acción combinada de la escuela genuinamente proletaria y el trabajo productivo organizado sobre el principio de la lucha clasista” (Monzón, 1936: 19).

Con la orientación socialista, la educación rural se orientará en favor del mejoramiento de las condiciones de vida y la expansión de la organización del campesinado; la educación técnica asume la tarea de formar la mano de obra que una economía que se define como nacional y moderna requiere. Con ella, se abren paso las profesiones ligadas a la creciente intervención estatal justificada en nombre del progreso. La ingeniería en sus diversas versiones y el IPM son sus emblemas y su materialización.

La intervención estatal adquiere proporciones extremas en nombre de la reforma social, la expansión del servicio educativo ya no se concentrará exclusivamente en la educación primaria y normal, sino que se extenderá a la educación secundaria pública que cada vez será más competitiva frente a las escuelas de la Universidad Nacional y al dinamismo que muestran las privadas. Ni que decir del nivel técnico que adquiere rango de educación profesional, mientras la educación orientada a los obreros<sup>40</sup> cubrirá también diversos niveles y modalidades: escuela primaria y secundarias nocturnas, por correspondencia, vocacional y en la cima la Universidad Obrera.

La intervención estatal se amplía a los más diversos niveles educativos, adquiere rasgos corporativos al establecer una educación rural frente a otra obrera y aumenta su participación en las dos a costa de los mismos particulares, pues las empresas industriales y agrícolas tienen la obligación constitucional de establecer y sostener escuelas para sus

---

<sup>40</sup> A cargo del Departamento de Educación Obrera creado en 1937 y desaparecido ya para 1940.

trabajadores en aquellas zonas que se carezca de ellas: las llamadas escuelas 123<sup>41</sup>, que serán una vía complementaria para ampliar la presencia federal en el territorio nacional, particularmente en 1933, cuando pasan a depender de la Secretaría de Educación Pública (Loyo, 1990).

La educación socialista constituyó el ideal de reforma que sirvió para justificar la centralización de la educación pública bajo ropajes federalizadores, y que se fundió con el imperativo organizativo que el cardenismo imprimió a la renovación ideológica y política del imaginario revolucionario. Unificar a la nación, a los trabajadores y sus sindicatos, y a los servicios educativos y al magisterio, fueron las formas que asumieron los esfuerzos cardenistas para convertir a la Revolución y su impulso movilizador en instituciones. Cárdenas consolidó el apoyo magisterial en favor de la educación socialista, permitiendo la influencia y colonización de sus sindicatos en la SEP, lo que permitió enfrentar unificadamente las presiones de los opositores al campo educativo y mantener una dirección, a pesar de la confusión y oposición que se generó entre el magisterio, frente a una orientación educativa que era más política y social que pedagógica.

El cardenismo creó los mecanismos institucionales, legales e ideológicos para convertir el apoyo sindical magisterial en un componente estructural del campo de políticas. En primer lugar, alentó la unificación laboral del magisterio mediante un nuevo escalafón que igualaba categorías y salarios de maestros rurales y urbanos, y a través de los convenios de nivelación salarial SEP-estados, equilibró los sueldos de maestros estatales con los federales.

---

<sup>41</sup> La fracción XII del artículo 123 Constitucional establece lo siguiente: “En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor a cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas...” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1961: 88-89).

En segundo lugar, auspició la unificación magisterial que se convirtió en tarea de Estado. Su primera versión será en 1937 con la formación de la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE), fortalecida por la unificación escalafonaria más los convenios de nivelación. La FMTE estará integrada por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CMM), antes FUNTE, la Unión Nacional de Encauzadores Técnicos de la Educación (UNETE) e incluso por sindicatos de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Educación controlada por el lombardista David Vilchis, quien trató infructuosamente de establecer un congreso alterno ( Raby, 1974).

Los conflictos entre lombardistas y comunistas impidieron una efectiva unificación que obligó a un nuevo congreso de unificación en 1938, que logró un acuerdo entre FMTE y CTM, en virtud del cual se creó el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM) sometido a la influencia lombardista .

El magisterio unificado sindicalmente y sometido a la esfera de control cetemista se convertirá en el soporte institucional de las políticas del campo educativo, sus dirigencias y organizaciones sindicales tendrán el incentivo de la colonización institucional y de un campo de sindicalización y representación monopólica que se extenderá hasta donde la SEP pudiera expandirse. De ahí que el STERM haya sido una suerte de organizador, agitador, publicista y soporte sustantivo en favor de la centralización denominada también federalización.

Las reformas constitucionales al artículo 3 constitucional, aprobadas en diciembre de 1939 y la Nueva Ley Orgánica de Educación, consolidaron la supremacía de la federación sobre los estados, aunque conservando las formalidades del federalismo concurrente mediante el mecanismo de los convenios SEP-Estados, pues se estableció el derecho de la SEP de proporcionar unidad técnica al servicio educativo, mientras el control administrativo del mismo lo dejaría sujeto a la negociación entre las partes. El Congreso, mientras tanto,

obtiene para sí el derecho de legislar, unificar, coordinar y distribuir las funciones educativas entre los distintos niveles y determinar las obligaciones financieras de cada uno de ellos.

De manera complementaria y sustantiva, las reformas de fines de sexenio hacen converger dos propósitos políticos contradictorios que expresan las tensiones coyunturales que experimenta el régimen durante el cardenismo. Por un lado, la educación socialista y sus afanes de reforma social, y por otro, la unidad nacional asociada a los imperativos de consolidación institucional. El cardenismo trató de mesurar el radicalismo de la educación socialista y conciliarlo con las tareas de unificación nacional. Es decir, pretendió frenar el impulso en favor de la reforma en aras de la consolidación institucional. A nivel político, la designación de Ávila Camacho como presidente de la República refleja esa decisión y con ella una transición discursiva y política que será parte de la herencia de Cárdenas al nuevo gobierno y cuyos costos políticos se los traspasaría plenamente.

Con Cárdenas, la utopía de transformación social fundada en las potencialidades de la educación pública adquieren densidad material e institucional. Con él, se cierra el ciclo formativo inicial del campo de políticas educativas, de sus actores y sus relaciones políticas básicas, de sus valores orientadores y sus reglas constitutivas. En efecto, a estas alturas no solamente tenemos un campo diferenciado sino también polarizado entre los defensores de la educación pública y aquellos opuesto a la misma.

A los valores de laicidad, gratuidad y obligatoriedad, se añade la voluntad del Estado de establecer una orientación educativa única, como la educación socialista, que asociada a las pretensiones de reforma y justicia social sustentarán valorativamente la preeminencia de la autoridad frente a la libertad de enseñanza y la soberanía estatal. De igual modo, desplegará institucionalmente ese triunfo ampliando sus atribuciones en materia educativa, extendiendo sus servicios educativos territorialmente e incrementando su participación en diversos niveles y modalidades educativas.

Crecer y centralizar serán los blasones institucionales del éxito histórico de la autoridad, que los convertirá en la expresión institucional del mito de la educación nacionalista y revolucionaria, unificadora y redentora, comprometida con la transformación social. Esa educación que acompañó el esfuerzo de cambio y generó la percepción de refundación social.

Producto del crecimiento y expansión de los servicios educativos, los grupos burocráticos y magisteriales se mimetizarán al calor del ejercicio y despliegue de sus actividades, formando una comunidad de intereses que en sucesivas coyunturas críticas adquirirá forma de acuerdo interburocrático que dotará de estabilidad y gobernabilidad al campo de políticas educativas. Este acuerdo será esencial para generar consenso en favor de las políticas educativas y apoyar su realización.

Tal acuerdo permitirá la influencia sindical en la promoción laboral del magisterio, la colonización de áreas de la SEP y su participación en los diversos niveles de autoridad educativa exceptuando el de secretario de Educación Pública. La convergencia de intereses profesionales, educativos, laborales, políticos e institucionales que mimetizarán a burocracias sindicales y educativas, generará una especie de isomorfismo organizativo, por el cual el esquema de crecimiento y centralización bajo el esquema centro región de la SEP, se reproducirá en la organización sindical magisterial. En estas condiciones el isomorfismo parecía inevitable.

El compromiso sindical en favor de las políticas de la SEP y el posterior conflicto con Bassols instituyeron una suerte de prohibición sustantiva: no reformar institucionalmente la SEP sin el consenso sindical; y una regla constitutiva del campo: su estabilidad y gobernabilidad dependen del apoyo sindical, sustentado a su vez en una regla de reciprocidad, a saber, alentar la centralización laboral y sindical a cambio de la centralización y expansión de los servicios, la orientación, atribuciones y facultades educativas.

La regla precisa un apoyo mutuo de intereses organizacionales y burocráticos al amparo de un propósito compartido: la educación pública nacionalista y su cauda valorativa, sus promesas de cambio y de justicia, vale decir, sus componentes utópicos apropiados por la Revolución y convertidos en mito a partir de haber creado, durante el cardenismo, la *ilusión* de refundación social.

Ese tiempo mítico será también la narrativa que confiere validez a la configuración del campo educativo, la promesa cumplida en el pasado, siempre susceptible de reencarnar en el presente o en el futuro. El mito será la representación también de la batalla épica que origina el campo, su reglas, alianzas y actores básicos, comprometidos con la renovación constante de un mito que se proyecta como imagen de futuro y que no dejará de ser tal a pesar de cambiar sus ropajes socialistas.

Más tarde habría que desradicalizar el acuerdo, desmontar el mecanismo de reforma social e incorporar a los viejos enemigos del campo pero sin modificar la narrativa histórica del mito educativo liberador, desfanatizante, modernizador, encarnación prototípica de las promesas de cambio y justicia social. Esa batalla implicará rehacer algunos componentes del campo y obligará a configurarlo plenamente. Mientras tanto, el mito había cerrado su ciclo; la educación pública nacionalista se había convertido en la narrativa mediante la cual élites y sectores subordinados se representaban las posibilidades de transformación social.

La vitalidad del mito y la renovación del *mythos*, significaba el despliegue de los servicios educativos en manos de la federación, ella era su garantía. La articulación entre autoridades educativas y sindicales fue el soporte de gobernabilidad del campo; sus posibilidades de realización se plantearán como ilimitadas, mientras se expandía lo que la misma burocracia educativa dio en llamar el “*esfuerzo educativo*”, nombre institucional para el mito educativo.

#### **IV. MITO Y CAMPO DE POLÍTICAS: EXPANSIÓN Y CRISIS. 1940-1978**

**Toda representación colectiva debe servir, en el plano práctico, a los individuos, es decir, que debe suscitar actos ajustados a las cosas, a las realidades a las cuales corresponde. Ahora bien, para poder suscitar esos actos, es necesario que la representación misma esté adaptada a esas realidades.**

**Emilio Durkheim**

**De la cruzada vasconcelista a la educación socialista se desarrolló una concepción institucional que asoció la educación pública mexicana, particularmente la primaria, al cumplimiento de las promesas de cambio y justicia social que generó la Revolución, que inicialmente representó y al final encarnó para convertirse ella misma en mito.**

**La imagen de la educación pública comprometida con el imaginario revolucionario, legitimó la constitución de un campo de políticas educativas centralizado en favor de la autoridad federal que, en alianza con las representaciones sindicales magisteriales, eliminaron las históricas contenciones liberales a la expansión de la educación pública, fundamentalmente la libertad de enseñanza y la soberanía de los estados. Dicha expansión, se esgrimió como la evidencia del cumplimiento de las promesas de reforma y justicia. El cardenismo convirtió la educación en la encarnación misma de la reforma social, la promovió como recurso de organización y movilización de los sectores populares, y con ello como activo directo en favor de la consolidación del régimen político.**

**Los propósitos de redención, liberación y reforma, entre otros, con los que se identificó a la educación pública, legitimaron un quehacer institucional orientado al crecimiento constante del servicio educativo y a la expansión virtualmente ininterrumpida de la intervención federal sobre nuevos niveles, modalidades, atribuciones y recursos educativos. Todo ello contribuyó a su perfil de masas y a una configuración unificada y centralizada en**

favor del gobierno federal que, al expandir el servicio educativo, presumiblemente realizaba aquellos propósitos, aunque claramente fortalecía aún más su autoridad en la materia.

La imagen de una educación comprometida con el cambio y la justicia será vital para la constitución del campo de políticas educativas, lo dotará de un imaginario y un horizonte axiológico donde a la educación popular, masiva, nacional, unificada y centralizada se añadirán los componentes valorativos de la educación pública mexicana decimonónica: gratuidad, laicismo y obligatoriedad. El empeño en su cumplimiento será esgrimido como recurso para legitimar y consolidar la autoridad del gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública. Con el tiempo, ella ganará terreno decisonal sobre la orientación, contenidos, valores y propósitos de la educación pública, imponiéndose a través de diferentes coyunturas, tanto a las entidades y municipios —en virtud de una centralización legitimada como federalización—, como a los particulares mediante la concentración de atribuciones y facultades.

La expansión territorial del servicio educativo en manos de la federación y su creciente intervención en nuevos niveles, modalidades y componentes educativos, fueron vistos como parte de una contienda en favor de la educación pública y su horizonte mítico-valorativo, a través de la cual sus opositores serán sometidos paulatinamente a la autoridad estatal. Dicha contienda alineó a los actores del campo a favor o en contra de ese horizonte mítico y valorativo, configurando un espectro amigo-enemigo que será variable en las distintas coyunturas críticas de constitución del campo. No obstante, sus constantes serán, en un polo, las burocracias federales educativas y las sindicales magisteriales; y en otro, el clero, asociaciones de padres de familia y escuelas particulares, ambos confrontados variablemente entre sí.

En efecto, el establecimiento de la educación pública, sus diferentes definiciones constitucionales y las políticas asociadas a cada una de ellas que contribuyeron al proceso de centralización de la autoridad y al crecimiento expansivo de los servicios educativos, contaron con el apoyo de las organizaciones sindicales magisteriales, auspiciadas desde los espacios institucionales de la SEP y sus grupos burocráticos, algunos de los cuales pretendieron institucionalizar el apoyo magisterial al amparo de un discurso de redención o reforma social que demandaba el compromiso total de los maestros.

En pleno periodo cardenista, los propósitos extraescolares de la educación denominada socialista dotarán de una nueva definición social al maestro, que será convertido en aliado del régimen y promotor del cambio social, activista organizacional, y militante en favor de la reforma, la organización y la movilización social.<sup>1</sup> Quienes no aceptaron esta nueva definición o no la entendieron, reclamarán acremente el estado de confusión que generó una educación como la socialista que demandaba militancia y no apostolado, activismo en lugar de profesionalización.<sup>2</sup>

El efecto de la coalición interburocrática será la imbricación de las dirigencias sindicales con las autoridades educativas, también la colonización de diversas unidades organizacionales de la SEP, convertida así en soporte político-administrativo del control y la

---

<sup>1</sup> David Raby (1974) destacó la importancia de los profesores para organizar a los campesinos en comités agrarios, ligas y uniones, así como en la formulación de la petición de tierra, particularmente durante la reforma agraria cardenista. Ante su declinación el propósito se desplazó a la protección del ejidatario contra las represalias de los actores afectados por el reparto agrario, a la obtención de asistencia técnica y de crédito para el cultivo (110).

<sup>2</sup> Britton (1976, T.I) destaca que el significado de la educación socialista, más allá de la definición constitucional, era poco claro para los actores de la época o variable según la interpretación que cada uno hacía de ella. Igualmente, señala la oposición de una parte del magisterio a dicha orientación educativa, lo cual favoreció el estado de confusión y desorden en las actividades educativas normales. De acuerdo a la estimación de Ignacio García Tellez, citada por Britton, el 60% del magisterio eran “mujeres de ideología conservadora” (155).

Parte de la confusión sobre el sentido de la educación socialista era, de acuerdo a Lerner, la diversidad de interpretaciones sobre la misma, al menos 33, así como la insuficiente claridad sobre sus fines y sentido. (1982: 83).

representación corporativa que usará los recursos secretariales para tales fines. Por esa vía sellará institucionalmente una alianza que paulatinamente se convertirá en componente estructural del campo educativo y para la cual, los años formativos de la educación pública, masiva y centralizada, comprometida además con la Revolución y sus transformaciones, será el acontecimiento legitimador o el mito fundacional sobre el cual se logró crear, consolidar y expandir el campo de políticas educativas.

El apoyo casi invariable con el que contó el gobierno federal de parte de las organizaciones sindicales magisteriales en las sucesivas coyunturas, mediante las cuales afirmó su autoridad, derivó en un patrón de articulación de intereses entre burocracias educativas federales y sindicales magisteriales, que coincidirán en la necesidad de expansión monopólica del campo. Para las primeras, significaba ampliar la autoridad, atribuciones y competencia estatal, para las segundas, monopolizar la representación magisterial, controlar un mercado laboral unificado e intervenir en la orientación institucional de la educación pública. Darle soporte institucional a ese patrón de articulación de intereses, a través de la colonización sindical significó darle gobernabilidad al campo educativo y garantizar el soporte político necesario para las políticas y la estabilidad del mismo.

Las distintas coyunturas críticas en la formación del régimen, fortalecieron el patrón de articulación y la misma colonización sindical, puesto que para neutralizar el campo educativo en momentos de alta conflictividad social y política (ya sea la guerra cristera o la crisis política derivada del asesinato de Obregón) o bien para activarlo en su favor (como sucedió durante el cardenismo), se auspició la intervención sindical en las políticas del campo y en las decisiones institucionales del mismo, ya fueran técnicas, educativas o laborales. De igual modo, se permitió el uso de los recursos institucionales de la SEP para favorecer sus actividades de representación e influir en la estabilidad laboral y promoción escalafonaria del magisterio.

El crecimiento del servicio educativo y de la centralización de la autoridad federal derivó en una dinámica de expansión y especialización creciente del diseño institucional de la SEP, ampliando con ello las áreas susceptibles de colonización sindical, cuyas organizaciones, inicialmente dispersas, serán alentadas por el régimen mismo a unificarse al punto de establecerse un monopolio de representación con el STERM, que además de ser favorecido por el gobierno, será heterónimo y vulnerable en grado variable a sus decisiones de política y de políticas, y por tanto, profundamente comprometido con la centralización educativa y la reforma social cardenista.

Como lo muestran los hechos sucedidos durante los años cuarenta, la heteronomía de la organización sindical al gobierno no será absoluta, ni tampoco su relación con la burocracia educativa será de completa dependencia, más bien adoptará la forma de un intercambio institucional de recursos que, en el marco del mito como orientador de los objetivos institucionales, permitirá la agregación funcional de sus intereses, generándose con ello algunas reglas básicas que otorgarán al campo de políticas educativas sus rasgos distintivos. Entre ellas, destaca una dinámica de interacción política interburocrática que privilegiará el consenso sobre el conflicto a través de un esquema de reparto de los espacios institucionales de la SEP, a cambio del apoyo a sus políticas, metas y objetivos generales: la expansión del servicio educativo y la centralización de autoridad en manos de la federación. De ello derivará un principio adicional en virtud del cual cualquier reorganización de la Secretaría tendría que contar con la aceptación sindical, puesto que modificarla sin dicho consentimiento, implicaba transgredir el reparto territorial institucional sobre el cual, por si fuera poco, se sustentará crecientemente la capacidad de representación y control sindical. De ahí, la prohibición implícita de evitar la reorganización de la SEP que carezca del consenso sindical.

El esquema de distribución secretarial o colonización sindical tendrá límites precisos, por lo que dos esferas estarán completamente ajenas a la negociación: la titularidad de la Secretaría y su Oficialía Mayor; su extremo opuesto serán las Direcciones Federales y las Plazas de Supervisión, sujetas plenamente a la dinámica sindical.

Finalmente, el pleno establecimiento de la autoridad federal cuyo signo extremo fue la educación socialista, implicó la subordinación de las entidades y el sometimiento absoluto de las escuelas particulares a dicha autoridad, al punto de obligarlas constitucionalmente a adoptar la orientación oficial en materia educativa.<sup>3</sup> El efecto político será la polarización del campo entre los defensores y los detractores de la nueva orientación educativa, cuya traducción en términos de regla será la anulación de la libertad de enseñanza. Con la eliminación de cualquier posibilidad de educación privada, se extinguió también la coexistencia de orientaciones educativas distintas y alternativas a la oficial, convertida en única gracias al afán de reforma social y anclada no solamente en la alianza estratégica del campo sino en la misma Constitución Política del país.

El sometimiento extremo de los particulares y la anulación del disenso educativo, constituyeron reglas disolventes del campo al pretender eliminar, y no sólo someter, a los particulares creando así una zona de conflictividad permanente. Con ello, se creó una tensión estructural en el campo de políticas educativas que el gobierno posterior tratará de resolver y cuyo origen se sitúa en las funciones políticas que se le asignaron a la educación volcada en favor de la reforma social.

---

<sup>3</sup> El reglamento del Artículo 3 Constitucional, sobre escuelas particulares, primarias, secundarias y normales, señala en su artículo 5: "los particulares que pretendan impartir la enseñanza a que se refiere este reglamento, ajustarán sus solicitudes a los siguientes requisitos: a) Expresarán categóricamente su aceptación sin reservas de los artículos 3 y 73 fracción XXV, de la Constitución, así como de las leyes orgánicas y demás disposiciones que de los mismos emanen" *Diario Oficial*, 10 de enero de 1935, 4.

La reforma social como propósito trascendente legitimó la centralización extrema de funciones y atribuciones en manos federales. También fortaleció el patrón interburocrático y el campo de políticas, pero a costa de vulnerar sus objetivos institucionales y sustituirlos por las pretensiones de transformación social cardenista. Así, la reforma que había coadyuvado a la configuración del campo, resultó problemática para su institucionalización. El problema consistía en sustituir la reforma social sin renunciar a ella, en transformarla en parte de las metas institucionales sin tensionar el campo, permitiendo la coexistencia entre sus actores (amigos y enemigos), aunque sin diluir sus diferentes posicionamientos frente a la educación pública. Para ello, se requería reconstruir la diferencia entre educación oficial y privada y, consecuentemente, restablecer en algún grado la libertad de enseñanza.

Este capítulo pretende mostrar la manera en que se redefinió valorativa, política y constitucionalmente la relación entre educación y reforma social. La forma en que el mito educativo sobrevivió al cambio político e ideológico que tuvo lugar en los años cuarenta, así como los efectos de ese cambio en la configuración y dinámica del campo de políticas, particularmente en el diseño organizativo del monopolio de representación sindical y en las tareas, metas y organización de la SEP. Intenta caracterizar también el campo de políticas y la configuración típica del patrón de articulación después de la reorientación del mito y el *mythos* hasta finales de los años cincuenta, cuando se presenta la crisis de eficiencia del mito y el cuestionamiento a la legitimidad de la representación sindical. A partir de ahí se pretende mostrar que los problemas de representación estaban vinculados a las tensiones propias del corporativismo, pero también a dificultades de gobernabilidad sindical derivadas de la reconstitución del monopolio de representación realizado en los años cuarenta.

A esos dos factores se añaden otros, estructurales y coyunturales, de los cuales intentamos dar cuenta. En su conjunto, ellos forman la estructura de oportunidades que permite la emergencia de un movimiento magisterial disidente, que transgrediendo las reglas

y prohibiciones logrará alterar la estabilidad del campo, su capacidad de previsión y certidumbre, vulnerando la negociación laboral corporativa y cuestionando el monopolio de representación.

Al mismo tiempo, el capítulo se propone comprender la manera en que se superó esta crisis y la forma en que su resolución exitosa implicó adecuar el mito a las tareas gubernamentales y a su planificación, bajo tres propósitos que se advierten como componentes del *mythos*: crecimiento, centralización y unificación. Del mismo modo, pretende dar cuenta de la reconstitución de las reglas y prohibiciones del campo y de la manera en que los liderazgos magisteriales resolvieron el problema de la gobernabilidad sindical.

Finalmente, se advierten las tensiones y debilidades que el nuevo ciclo expansivo y centralizador genera al interior del campo y en las tareas institucionales de la SEP, señalando los problemas, conflictos y paradojas que se manifiestan al finalizar los años setenta, así como las tendencias de cambio y la emergencia de nuevas tareas, exigencias y valores que cuestionarán el mito, el patrón de intereses y que abrirán paso a las políticas de reestructuración del campo de políticas.

### **1. De la reforma social a la unidad nacional: La reestructuración política del mito**

La declinación de la reforma social como recurso utilizado activamente por el régimen, correrá paralela a sus imperativos los cuales, en las postrimerías del cardenismo, serán institucionalizar más que movilizar, mientras que en la siguiente administración adoptarán la forma de institucionalizar para desmovilizar. En efecto, configurado el pacto de dominación, sometidos los distintos actores a la autoridad estatal e integrados a los espacios

del régimen como soportes del mismo a través del PRM, la radicalidad de la reforma social carecía de sentido.

La tarea consistirá ahora en consolidar institucionalmente, en transformar las metas épicas en metas institucionales, en convertir la reforma social y la educación comprometida con ella en mito institucional, es decir, en el acontecimiento que da sentido a las metas institucionales del campo educativo que, desde fines del cardenismo, se reconducirán al espacio escolar y matizarán la polarización existente entre los actores del campo en virtud de una pretendida unidad nacional.

El desplazamiento del principio valorativo que preside el campo no puede ser más significativo, puesto que se transitará del primado de la reforma social a la unidad nacional, del tema del cambio al de la estabilidad, dando cuenta con ello del cambio de los tiempos; del momento transformador al momento institucionalizador. El cambio de velocidad no puede ser más dramático; y la educación socialista, con su imaginario de reforma social que constituyó un poderoso recurso para enfrentar las resistencias al nuevo orden social y político, a saber, favorecer la expansión y consolidación de la autoridad federal en el campo educativo, se transformó en un obstáculo para la estabilidad, tanto del régimen como del campo de políticas educativas.

La beligerancia de la educación socialista, su militancia en favor del cambio, exacerbaron diferencias y posiciones para consolidar al régimen de dominación y la autoridad estatal que, una vez establecidos, no podía prescindir de sus aliados ni exterminar a sus oponentes, ya que no se trataba de conformar un régimen proletario ni de desechar el enorme potencial político que significaban los sectores populares organizados como sustento del régimen.

La transición será tensa y conflictiva en el campo educativo, debido a que la modificación ideológica de la educación socialista versus la unidad nacional y la escuela del amor que propuso la administración avilacamachista, significó una confrontación directa con los aliados del cardenismo y la educación socialista, señaladamente maestros rurales, autoridades educativas (incluido el secretario de la SEP, Luis Sánchez Pontón) y el mismo STERM. La confrontación evidenció el grado en que los aliados de la educación transmutada en reforma social eran al mismo tiempo soportes del campo de políticas educativas. Por eso, la transición será crítica haciendo peligrar la institucionalidad lograda, pues la despolitización de la educación pública implicará tensar o trastocar algunas reglas básicas del campo educativo, cuyo sentido y existencia derivaba justamente de la mimesis entre educación y reforma social.

La transición implicó, en principio, la redefinición de los componentes valorativos unificadores del campo, no sólo la sustitución de la reforma social por la unidad nacional sino también la incorporación de una concepción de educación asumida como servicio público en manos del Estado<sup>4</sup>, lo que permitió restablecer la diferencia entre educación oficial y privada y reconducir la orientación estatal a la primera sin renunciar a la regulación de la segunda.

Efectivamente, la Ley Orgánica de 1941<sup>5</sup> que sustituyó a la cardenista de 1939, enfatizó la libertad de enseñanza y el respeto a la libertad de creencias coexistiendo con la regulación educativa estatal y una orientación educativa oficial que siguió definiéndose como socialista pero identificándose con los principios de la Revolución Mexicana. La diferencia parece de matiz pero es sustantiva y no puede ir más lejos ante la defensa sindical magisterial del

---

<sup>4</sup> Precisamente después de esa transición se genera el mito cinematográfico de la educación, del alfabeto como "signo y llave" para superar el México del destino, acceder a la civilización, la libertad y el progreso. Se trata del cine de Emilio, el Indio Fernández que Julia Tuñón (1998) analiza a través de cintas como *La Perla*, *Río Escondido*, *Pueblito* y *La Choca*.

carácter socialista de la educación, lo cual, como veremos más adelante, obligará a reestructurar el monopolio de representación sindical.

Sustituir *reforma* por *nación* implicó un redimensionamiento de la configuración amigo-enemigo del campo de políticas educativas, pues el régimen y la burocracia educativa confrontaron abiertamente a las fuerzas cardenistas y su radicalismo favoreciendo adicionalmente al “núcleo conservador”, a quien se convocó a sumarse al esfuerzo educativo. Ello tornará particularmente difícil la permanencia de funcionarios y maestros cardenistas en la SEP, particularmente de su titular y directores generales.

La similitud ideológica entre el sindicalismo magisterial afiliado al STERM y el proyecto de educación socialista, sumado a la colonización sindical de las principales direcciones de educación, particularmente de primarias urbanas en el Distrito Federal y de enseñanza primaria en los estados y territorios, dificultaron la reestructuración estable del campo de políticas y la conciliación con el nuevo gobierno. Ante ello, la respuesta gubernamental será debilitar la posición del STERM alentando al Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE) y al Frente Nacional Revolucionario de Maestros de México (FNRMM) comprometido con la Confederación Nacional Campesina (CNC), vulnerando así el monopolio de representación sindical.

La transgresión a la regla de integridad del monopolio sindical generó la confrontación intersindical y la inestabilidad política del campo, obligando a su vez la renuncia del secretario cardenista Sánchez Pontón, la de funcionarios diversos de la Secretaría<sup>6</sup> y de maestros de *filiación comunista* o *sospechosos de serlo*, además, provocó renovados

---

<sup>5</sup> SEP (1942), “Ley Orgánica de la Educación Pública”, *Diario Oficial*, Poder Ejecutivo Federal, México, Edición Oficial, 23 de enero de 1942.

<sup>6</sup> En ese contexto se procesaría la remoción de Aureliano Esquivel, director de Enseñanza Primaria en los estados y territorios, y de Rafael Jiménez, director de Primarias Urbanas en el D.F., ambos vinculados al liderazgo de Vilchis y al lombardismo.

esfuerzos para reconstruir el monopolio de representación, distanciándolo de su identificación con el contenido socialista de la educación.

La emergencia de nuevas organizaciones magisteriales como el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE) apoyadas por las nuevas autoridades educativas al frente de las cuales se encontraba Octavio Véjar, entonces secretario de Educación, o bien su alianza con las dirigencias del SNATE y el FNRMM, representaron intentos por neutralizar los reductos radicales y la influencia del STERM de asumir el control de la SEP y tutelar las representaciones sindicales, rompiendo con el monopolio de representación y abriendo una nueva fase de confrontación sindical que se cerrará hasta 1943 con la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) .

Al igual que en el pasado, los intentos de unificación magisterial contaron con la intervención de las autoridades gubernamentales y en éste caso con un secretario de Educación, particularmente activo sindicalmente, como fue el caso de Véjar Vázquez, que desde finales de 1941 intentará organizar un Congreso de Unificación Magisterial. La tarea no será nada fácil, entre otras razones, porque la disputa ideológica por la orientación de la educación y la confrontación con los cardenistas propiciará un ambiente desfavorable, agravado porque el secretario de Educación Pública, además de activo promotor de la unificación sindical, estaba también comprometido en eliminar los espacios institucionales a los partidarios de la educación socialista que eran también sindicalistas.

Las dificultades de reunificación también se explican porque las grandes unidades corporativas se disputaron la influencia sobre el nuevo sindicato y consecuentemente participaron en el proceso (CTM,CNC, FSTSE) apoyando a sus respectivas organizaciones magisteriales. Finalmente, la reunificación sindical constituyó un importante desafío puesto que las disputas entre las diversas organizaciones magisteriales por la orientación ideológica de la organización, su relación con el Estado, el control del proceso y consecuentemente de

la organización que de él surgiera acentuaron sus diferencias, fragmentando aún más el campo sindical. Así, el Congreso de Unificación Magisterial de 1941 en lugar de unificar divide el campo sindical, ya que mientras se establece el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Enseñanza (SMMETE) se crea también el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), formado con la unión del STERM y del FRM del cual se fraccionará posteriormente el SUNTE bis.

La renuncia del secretario de Educación Pública, sustituido por Jaime Torres Bodet, suavizó las tensiones derivadas de la imagen de parcialidad de Véjar Vázquez y abrió un nuevo proceso de unificación que se llevó a cabo en 1943 y del cual surgió el SNTE, que se erigió como el nuevo monopolio de representación auspiciado por el gobierno, que esgrimio como incentivo unificador el control de los descuentos por concepto de cuotas sindicales.

Aunque el Congreso de Unificación no eliminó las diferencias políticas, faccionales e ideológicas entre las organizaciones que le dieron origen; SMMTE, SUNTE, SUNTE BIS y SNATE, logró un acuerdo mediante el cual se distribuyeron las principales carteras y se unificó sindicalmente al magisterio en una organización que asumió el discurso de la Revolución Mexicana, como soporte ideológico para consolidarse y con ella a sus grupos burocráticos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Los principios declarados de la unificación en 1943 serán los siguientes:

“PRIMERO.- Los maestros y trabajadores de la Educación se unifican en primer lugar para cumplir con su deber ante el pueblo de México y su Gobierno. Esto quiere decir que los Maestros y Trabajadores de la Educación realizarán esfuerzos constantes por superar sus deficiencias y mejorar la eficacia de sus labores.

SEGUNDO.- Los trabajadores de la Enseñanza se unen para defender sus conquistas alcanzadas y para luchar por nuevas reivindicaciones.

TERCERO.- Se unifican para coadyuvar decididamente a la construcción de la Unidad Nacional permanente.

CUARTO.- Se unen con el propósito de defender los postulados básicos de la Revolución Mexicana, entre los que cabe mencionar los siguientes:

a) Libertades individuales y colectivas en lo social y en lo político.

b) Por una educación adecuada para el pueblo mexicano tomando como punto de partida los principios fundamentales consignados en nuestra Carta Magna.

c) Pleno reconocimiento de las conquistas obreras y campesinas.

La unificación obligada por el régimen sustrajo el monopolio de representación sindical magisterial, tanto de la CTM como de la CNC, implicando no sólo la coexistencia obligada de diversos agrupamientos sindicales con orientaciones ideológicas divergentes, sino también un proceso paulatino de centralización sindical mediante el cual el SNTE integró, al interior de sus espacios, prácticamente a todo el sindicalismo magisterial, lo cual no podría haberse realizado si la burocracia sindical magisterial hubiese carecido de apoyo gubernamental. El decreto presidencial del 15 de marzo de 1944 reconoció al SNTE como representación única del magisterio, y por tanto como única beneficiaria del 1% del salario de cada trabajador de la educación, descontado por concepto de cuota sindical. Con dicho reconocimiento el nuevo sindicato magisterial se convertirá en la expresión, a nivel del campo de políticas educativas, del acuerdo de dominación posrevolucionario mediante el cual se estableció el régimen presidencial corporativo.

La centralización de las representaciones sindicales magisteriales correrá paralela a la depuración ideológica del SNTE y a la reforma del artículo tercero constitucional. No menos importante será el restablecimiento del patrón de articulación burocrático sindical, la colonización e imbricación interburocrática, que acotará los espacios a la intervención de la burocracia educativa en la organización sindical, pero que permitirá el uso de los recursos institucionales de la SEP con propósitos de representación, gestión y control sindical.

El gobierno de Ávila Camacho se enfrentó a los aliados radicales del cardenismo, pero no a los aliados del régimen, lo que le permitió desarticular los soportes organizacionales de la educación socialista, fragmentando el monopolio sindical y reunificándolo nuevamente sobre la base de debilitar la influencia de los aliados cardenistas. De esta forma, para 1945 las tensiones que envolvieron al campo educativo y que llevaron a la renuncia de dos de sus titulares en poco más de tres años tuvieron consecuencias favorables.

---

d) Por una economía nacional que responda a las necesidades ingentes de nuestro pueblo". *Declaración de Principios y Propósitos del SNTE*. 1943, (SNTE, 1989: 67-69).

Con ello, se logró el apoyo del aliado estratégico reconstituido organizativamente, el SNTE, para reformar la definición educativa constitucional, anulando sus componentes socialistas y mesurando los anticlericales, pero sin eliminar los componentes valorativos asociados a la Revolución. Asimismo, se reconoció la inclusión de los particulares en las tareas educativas, reestableciendo el esquema de regulación estatal sin posibilidad de recurso alguno frente a sus actos, manteniendo la prohibición para que ministros y corporaciones religiosas pudieran participar en actividades docentes en la educación básica y en aquella destinada a obreros y campesinos.

La transición que se iniciará en los años finales del cardenismo y que ocupará todo el sexenio del *presidente caballero*, dará cuenta de las dificultades para desmentar el impulso ideológico en favor de la reforma y de sustituirlo por el tema del nacionalismo. Las reformas a la educación socialista implicaron la reconducción de la educación pública al terreno pedagógico y al espacio de las aulas. Su vocación política, de agitación y participación directa en favor de las reformas sociales se eliminaron, no así el mito de la educación comprometida con el cambio y la justicia social.

Las reformas constitucionales proscribieron la reforma social como principio estructurador de la acción educativa, pero no las posibilidades de cambio asociadas a ella. Eliminaron el tono de confrontación, pero no el sentido fundacional que tendrán para el campo de políticas educativas, donde el mito de la reforma y la justicia se identificó con dos objetivos institucionales, a saber, crecimiento constante del servicio educativo y centralización de la autoridad federal en la materia, los cuales convergerán plenamente con el propósito histórico del SNTE: “la educación al servicio del pueblo”,<sup>8</sup> formas emblemáticas mediante las cuales ambas burocracias condensaron un acuerdo sobre la base de un mito compartido.

A nivel constitucional, la fórmula emblemática será la siguiente: “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, que será incluida en un nuevo apartado, el séptimo. Ella, como sugiere Torres Bodet en sus *Memorias* (1969: 336-339), será resultado de la tarea que desde Los Pinos se generó en favor de la reforma y que obtendrá el apoyo de los liderazgos de la CNC, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y del SNTE.

Si bien la orientación de las reformas constitucionales coincidirá con los principios establecidos por la Conferencia Educativa, Científica y Cultural de noviembre de 1945, de la que surgirá la UNESCO, desplegará también una suerte de agenda histórica que constituye, al mismo tiempo, el compromiso de los diversos actores del campo educativo en favor de una educación nacionalista, comprometida con la solidaridad internacional, la independencia, la justicia, la democracia y en favor de una mejor convivencia humana. Principios indudablemente menos épicos que aquellos con los cuales se inaugura la SEP, pero en los que se traslucen algunas promesas de cambio propias de la Revolución.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lema del SNTE aprobado el 30 de diciembre de 1943.

<sup>9</sup> Artículo 3 Constitucional “La educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia:

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de sectas, de grupos de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo y grado, destinada a obreros y campesinos, deberá obtenerse previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser regada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

### *1.1 La reconstrucción del monopolio de representación sindical*

La reestructuración del monopolio de representación sindical magisterial constituyó una decisión gubernamental, que implicó atenuar considerablemente los soportes organizativos de la educación socialista, mediante la confluencia en la nueva organización sindical de posiciones políticas, sindicales e ideológicas divergentes. Ese cambio modificó las condiciones políticas que a su vez harían posible la reforma constitucional educativa.

En favor de las reformas contribuyeron también las disputas sindicales internas, cuyo resultado fue la exclusión paulatina de los puestos de dirección sindical de las corrientes o grupos considerados de izquierda o disidentes de la unidad nacional y la modernización, así como el desplazamiento del discurso cardenista educativo en el ámbito del sindicalismo magisterial. Veamos con detenimiento el proceso de reorganización sindical.

Si bien el congreso de unificación por el cual se creó el SNTE, implicó una contienda entre distintas organizaciones sindicales magisteriales por imponer su modelo organizativo, ya sea centralista o confederado, también constituyó una confrontación por controlar los

---

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas y las asociaciones ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de la validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de coordinar y unificar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir, la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan” (Ornelas, 1995:361-366).

distintos espacios de poder al interior de la organización, empezando por las carteras sindicales, la representación en las secciones y las representaciones sindicales ante la SEP.

Frente al modelo sindical único y unificado, centralista y concentrador, inducido por el propio régimen y su legislación laboral, se contrapuso un modelo confederado propuesto por una fracción del SMMTE, el SUNTE y la Federación Autónoma de Escuelas Particulares, que agruparon a las tendencias soberanistas de diversos sindicatos estatales que, con grados variables, resistieron la centralización sindical apoyada por otra fracción del SMMTE, SUNTE bis y SNATE.

La diferencia no pareció reducirse a una cuestión de modelo organizativo sindical, si atendemos al hecho de que la fracción confederada del SMMTE, bajo el liderazgo de Rodríguez Lozano, estaba muy cercana a Véjar Vázquez, quien convirtió dicho sindicato en su soporte político y de contrapeso frente al STERM cardenista. De modo que en la tendencia confederada parecen confluír no solamente el sindicalismo autonomista y regional sino también el anticomunista oficialista, opuestos por razones diversas a la centralización sindical, en razón de la defensa de su autonomía o en virtud de divergencias ideológicas, aunque auspiciados también por algunos grupos burocráticos de la SEP .

Si bien las diferencias entre las fracciones se convertirán en división dentro del Congreso de Unificación realizado en los últimos días de 1943, éstas no duraron más de un día y la solución residió en un reparto de carteras entre organizaciones y corrientes, que permitió crear un sistema de contrapesos en el que ninguna de ellas hegemonizó el recién formado sindicato.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> La Secretaría General quedaría en manos de Luis Chávez Orozco cuyos nexos con el extinto STERM significaban cierto predominio de los aliados del gobierno anterior, considerablemente diluido por el siguiente sistema de contrapesos; Álvarez Barret vinculado a los grupos burocráticos de la (SEP) sería el titular de Trabajo y Conflictos; de Organización Valente Lozano del SUNTE bis, José Cerón del SMMETE en Previsión social, Educación y Asuntos Técnicos para el SUNTE-CNC con Arcadio Nogera; José

Tal situación abrió una lucha intensa por obtener la hegemonía sindical, que se tradujo en la constitución de coaliciones que para ser hegemónicas sumaron a la alianza de corrientes y secciones el apoyo del propio régimen, particularmente del Ejecutivo, que será un factor decisivo para el sostenimiento de dichas coaliciones pero también para su desplazamiento. Bajo esas condiciones, parece explicable la necesidad de institucionalizar las coaliciones hegemónicas más allá de los espacios del sindicato a través de la formación de las llamadas fracciones y frentes magisteriales. Estrategia mediante la cual se buscará reducir la heteronomía sindical frente al régimen para evitar el desplazamiento de las coaliciones predominantes en virtud de los cambios sexenales.

El primer secretario general del SNTE tendrá que confrontar dos grandes coaliciones opositoras en contra de su liderazgo. La primera, encabezada por el propio Rodríguez Lozano desde la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) del SNTE, evidenció que el diseño institucional del sindicato, cuyos contrapesos fueron eficaces para unificar, dificultaban considerablemente su conducción y hegemonía institucional, en particular, porque no se trataba únicamente de la autonomía de la CNV frente al CEN y la Secretaría General sino también la de las secciones sindicales que se resistían a la absorción centralista.

La segunda coalición opositora reflejará la vulnerabilidad del sindicato frente al régimen, puesto que, vinculada externamente al lombardismo y nacida en el marco de la sucesión presidencial, sirvió para confiscar la autonomía política sindical, obligando la renuncia de Chávez Orozco e instituyendo la subordinación sindical a las exigencias del régimen que en ese entonces implicaron posponer las demandas económicas en favor de la unidad y

---

Fernández Zamorano proveniente del STERM en Propaganda y Orientación Social, Manuel Villasana vinculado también con los grupos burocráticos de la SEP en Estadística y Archivo, mientras la Comisión Nacional de Vigilancia recayó en manos del SMMTE y su líder confederacionista; Rubén Rodríguez Lozano. Además de Juan López Negrete en Relaciones; Deóodoro Antunes en Finanzas; Joaquín Guerra García en Acción Deportiva y Militar y Armando Ortega en Control, Actas y Acuerdos.

progreso del país, pero que en términos de las reglas del campo prescribieron la exclusión de los mecanismos de confrontación para resolver los problemas laborales, y la generación de demandas convergentes con el horizonte valorativo del mito y procesables en el marco de las políticas generadas en torno a él.<sup>11</sup>

La sustitución de Chávez Orozco por Gaudencio Peraza en la Secretaría General es fundacional en diversos sentidos para la dinámica del campo educativo y sindical. Por una parte, porque con ella pierden presencia las posiciones de la izquierda que fungieron como soportes políticos de la educación socialista, fortaleciendo una coalición sindical igualmente oficialista pero ideológicamente moderada, que apoyará la reforma del artículo tercero constitucional, encerrando en el aula las pretensiones de reforma encarnadas en la educación. Por otra parte, durante la gestión de Peraza se expide un nuevo Reglamento de Escalafón que parece recompensar aquel apoyo, pues otorga garantías a la colonización sindical y al uso de los recursos institucionales para las funciones sindicales de control sobre el magisterio.

En efecto, el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, aparecido el 27 de enero de 1948, además de reproducir el esquema de articulación SEP-SNTE, que encapsuló corporativa y burocráticamente la movilidad magisterial generó un marco escalafonario caracterizado por una amplia franja de discrecionalidad e intervención sindical en la asignación de puntajes. En primer término, a los cuatro factores de evaluación que establece el reglamento, como son: preparación y mejoramiento profesional, capacidad de los trabajadores, libros publicados y comisiones

---

<sup>11</sup> El texto de la renuncia de Chávez Orozco a la Secretaría General constituyó una abierta acusación a la injerencia de Lombardo en el sindicato y un rechazo explícito a la línea sindical oficial que el encarnó resumida en lo que Chávez llamó su “eterna cantinela”: “No huelgas, no aumento de salarios”. Vid. Peláez, 1984: 42.

oficiales desempeñadas, <sup>12</sup> se les asignaron porcentajes que si bien no podían excederse eran susceptibles de, según el caso, aplicarse a discreción.

De este modo, mientras la Preparación podía obtener hasta un 10%, el Mejoramiento podía alcanzar un 20%. De manera que en su conjunto cubrían el 30% de la calificación más una bonificación de hasta un 5%, si el mejoramiento se realizaba en alguno de los siguientes aspectos: Teoría de la Educación, Técnica del Aprendizaje, Ciencias Auxiliares de la Educación y conocimientos de Cultura General; es decir, que en total el rubro de Preparación y Mejoramiento Profesional podría comprender hasta el 35% de la evaluación. Es en el “hasta” donde se encierra el margen, el nivel o grado de discrecionalidad evaluativa que, en el caso del resto de los factores será el siguiente: en capacidad hasta 50%, en publicaciones hasta 10% y en comisiones oficiales desempeñadas hasta 5%.

Por otra parte, el Reglamento delega virtual y realmente en las burocracias sindicales, la evaluación de lo que llama capacidad o rendimiento del trabajo escolar, puesto que son las autoridades superiores inmediatas en cada centro de trabajo las que validan las denominadas *tarjetas personales*, que dan cuenta de la naturaleza del trabajo y las actividades realizadas por los docentes y gracias a las cuales se asigna el puntaje. El puesto de estas autoridades es escalafonario y se lo deben a un sindicato cuyo representante, a nivel local, es el corresponsable para validar y autorizar dichas *tarjetas personales* en las que está en juego hasta el 50% de la evaluación escalafonaria de los docentes.

Además, el escalafón de 1948 permite recusar los mismos criterios que establece, ya que un trabajador puede llegar a ocupar el primer lugar en su rama, en virtud de lo que se llama *méritos sobresalientes o extraordinarios* que, a juicio del Reglamento pueden ser labores

---

<sup>12</sup> Adicionalmente, el reglamento considera la antigüedad en el servicio como factor de desempate, además de otros factores claramente vinculados con el mito revolucionario, como el hecho de ser Veterano de la Revolución o superviviente de la invasión norteamericana de 1914. Vid. “Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública”. *Diario Oficial*, 27 de enero de 1948.

realizadas en su especialidad, en organizaciones de trabajo científico o bien realizaciones espontáneas del trabajador utilizadas por la Secretaría para mejorar sus servicios. También puede ser beneficiado por haberse distinguido en los “trabajos extraordinarios” temporales emprendidos por la SEP, o incluso por haber obtenido alguna distinción a nivel nacional o internacional.

La ambigüedad aflora también en los llamados deméritos, que son considerados como factores escalafonarios y que comprenden, según el reglamento, las deficiencias o los actos negativos del trabajador sancionados administrativamente o como resultado de la apreciación de su capacidad, así como los actos delictuosos en general y las violaciones escalafonarias. (Reglamento, 1948: 17), factores que operan en favor de una burocracia sindical que en virtud del Reglamento escalafonario tiene pleno control, no solo político y sindical sobre el magisterio, sino también laboral y profesional.

Adicional al dominio escalafonario sindical, el Reglamento del 48 se caracteriza por limitar los ascensos según los certificados y títulos obtenidos. Así, para el caso de profesores rurales con certificado de instrucción primaria o con estudios posprimarios que no completen su carrera normalista, el límite es la plaza de profesor rural A. Los maestros normalistas rurales titulados sólo podrán ascender a la plaza de director B, requiriendo del título de normal urbana para ascender a la plaza de maestros A de grupo. Durante las décadas siguientes la diversificación de la educación normal, el reemplazo profesional y las mismas políticas de titulación masiva del magisterio, aunado al crecimiento del sistema, desborden esos límites y someterán a una presión constante al sistema escalafonario.

## **2. Crecer y centralizar: Entre la nación y la modernización, la unificación**

La SEP reconstruyó institucionalmente el mito educativo dotándolo de un sentido nacional por encima de todo y reconduciendo sus propósitos de reforma social a su contribución al proceso industrializador. Con Torres Bodet, la acción educativa estatal refunda simbólica y realmente el mito educativo. El titular de educación parece representar al intelectual (Vasconcelos) del que fue secretario y que fundó el campo de políticas educativas al dotar a la educación pública de un contenido nacional. Consciente o no, el secretario de Educación Pública recurre a las imágenes fundacionales del campo y parece tratar de recrear el impulso original.

Por una parte, establece una Campaña Nacional Contra el Analfabetismo,<sup>13</sup> enmarcándola en el contexto de la guerra y concibiéndola como una tarea en favor de la justicia y la libertad, y en contra de la “esclavitud dolorosa de la ignorancia”. Más que redención, alfabetizar se concibe como una tarea liberadora que ya no apela a la voluntad de los “hombres y mujeres de espíritu apostólico”, como lo hacía el vasconcelismo, sino a la obligación de todos los mexicanos que estén capacitados a enseñar a leer y escribir al menos a otro habitante de la República, como lo estableció la llamada Ley de Emergencia.<sup>14</sup>

La recreación del mito y sus imágenes institucionales implicará también el restablecimiento de las Misiones Culturales, orientadas a mejorar las condiciones de vida de

---

<sup>13</sup> Importa advertir el nexo con el imaginario de transformación e igualdad social revolucionario, aunque la necesidad de continuar la tarea alfabetizadora es indudable también, como lo muestran los porcentajes que sobre población analfabeta ofrecen Bracho y Padua. El 82% en 1895; 78% en 1900; 72% en 1910; 66% en 1920; 62% en 1930 y ; 58% en 1940. (2001:3).

<sup>14</sup> Expedida por el Ejecutivo el 21 de agosto de 1944 la Ley de Emergencia constituyó el medio para realizar la Campaña Nacional Contra el Analfabetismo, la cual establecía para los habitantes mayores de 18 años y menores de 60 que no estuvieran incapacitados, “la obligación de enseñar a leer y escribir a quien no sepa hacerlo y no esté incapacitado y cuya edad esté comprendida entre los seis y los cuarenta años”.

poblados y comunidades, pero sin el horizonte utópico de redención ni el compromiso político de reforma social. En una perspectiva más amplia puede advertirse que la SEP, bajo la conducción de Torres Bodet, ritualiza y escenifica el proceso creador del campo educativo, renueva su dinámica centralista mediante la primacía de la unidad nacional y la industrialización, y en nombre de ellas plantea la necesidad de expandir y unificar el servicio educativo.

La tarea interminable de homogenizar, al amparo del fortalecimiento del nacionalismo, es lo que permite organizar un conjunto de soluciones institucionales para un conjunto de problemas que aparecen a la luz del nuevo horizonte axiológico: unificar planes y programas, unificar profesionalmente al magisterio, unificar la preparación académica de los mismos, etcétera. Unificación que opera en favor de la federación y que constituye una manera distinta de fortalecer la centralización otrora federalista.

Unificación y expansión son los grandes ejes de la política educativa de entonces. La llamada segunda enseñanza se reforma para unificar<sup>15</sup> sus principios generales. Otro tanto sucede con las escuelas normales del país, cuyos planes y programas de estudio también se unifican estableciendo, tanto en las urbanas como en las rurales, planes de seis grados a fin de “unificar la preparación de la mayoría” y evitar “desquiciar los escalafones” (SEP, 1946: 25).

La reconstitución del mito realizado por Torres Bodet, no solamente tiene efectos simbólicos, sino también prácticos y sobre todo políticos pues, la exigencia de expansión unificada, asumida como eje de las políticas educativas, constituye la nueva expresión institucional de la alianza entre los actores estratégicos del campo, la burocracia educativa federal y la sindical. Mediante ella se generan políticas agregativas, gracias a las cuales se

---

<sup>15</sup> El Instituto del Magisterio de Segunda Enseñanza, de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942, se convierte en Escuela Normal Superior.

concilian los intereses de conducción del servicio educativo y de estabilidad del mismo. También se fortalecen los recursos de representación, gestión y control sindical pues la expansión del sistema amplía un mercado laboral crecientemente controlado por la burocracia sindical, expandiendo igualmente la membresía sindical reivindicada en los espacios del régimen como expresión de la fortaleza de la corporación, y que traducida monetariamente implica la expansión del 1% de los salarios del magisterio por concepto de cuotas sindicales.

Creer y concentrar, expansión unificada o como quiera llamarse, constituyen los propósitos institucionales que en el marco del mito eran funcionales para ambas burocracias y que ellas reconocen como legítimos. No es casual que a la exigencia de los cuadros educativos de unificar la educación, se mezclen los afanes de la dirigencia sindical de unificar salarial, profesional, laboral, ideológica y políticamente al magisterio.

Las bases políticas de la certidumbre para gobernar y orientar el campo educativo en un contexto de crecimiento y heterogeneidad del servicio educativo, fueron la articulación, alianza o imbricación entre burocracia educativa y sindical; soporte generado a partir de políticas educativas que integraron conciliadoramente los intereses de ambas burocracias. De esta forma, se despliega un vasto programa de titulación de los maestros a través de Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio (IFCM), que permite resolver el problema de la diversidad académica magisterial<sup>16</sup> que restaba unidad al sistema, de acuerdo a la percepción de la burocracia estatal. También permite responder a las exigencias de profesionalización del magisterio para ascender escalafonariamente, coadyuvando con ello a la legitimidad del monopolio de representación sindical que tiene ante sí el reto de contener

---

<sup>16</sup> De acuerdo a Torres Bodet, la magnitud de la diversidad magisterial era la siguiente: "De los dieciocho mil que prestaban servicios a la Federación, nueve mil tenían solamente certificados de estudios primarios; tres mil habían hecho estudios secundarios parciales (de uno o de dos grados); tres mil habían egresado de las Escuelas Normales Rurales, y solamente dos mil habían sido formados en Escuelas Normales de Plan Completo" (1969:213). En realidad, se trata de 17 000 maestros.

y seleccionar las demandas laborales, también el de evitar el uso de recursos de confrontación política en la negociación laboral.

Creado el 19 de marzo de 1945, el IFCM <sup>17</sup> se convertirá en la expresión institucional de la alianza interburocrática y de las políticas agregativas, puesto que, además de constituir una solución al problema estructural de maestros carentes de título, <sup>18</sup> que convenía tanto a docentes como a burocracias, estableció una dinámica de incrementos económicos asociados a grados cursados <sup>19</sup> que, al objetivo explícito de estimular la titulación, añadió una lógica de intercambio donde a cada esfuerzo magisterial correspondía una recompensa que podía ser negociada a través de las representaciones sindicales. En el marco de las contenciones gubernamentales, a las huelgas y presiones en favor de incrementos salariales, se diversificó el intercambio, tal como lo muestra la asignación de sobresueldos a los profesores que trabajaban en las llamadas zonas de vida “notoriamente cara o insalubre” y los denominados sueldos suplementarios por años de servicio.

La reestructuración del mito y su horizonte valorativo implicó reconstituir el campo y sus actores, no solamente porque el SNTE sustituyó al sindicalismo magisterial que apoyó la educación socialista, sino porque la misma SEP configuró el crecimiento del servicio educativo, asociado a las necesidades de industrialización y modernización económica, como una de sus prioridades institucionales, dentro de las cuales la centralización de atribuciones

---

<sup>17</sup> La ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio señala en su artículo 4 que la inscripción al IFCM es obligatoria para maestros en servicio no titulados, federales y federalizados, exceptuando aquellos con más de diez años docentes ininterrumpidos cuya inscripción será voluntaria. El artículo 11 señala por su parte: “A los alumnos graduados en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Secretaría de Educación Pública les expedirá un título que los acredite como Profesores de Instrucción Primaria Superior”. Vid. *Diario Oficial* (1944), “Ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio”, México, Poder Ejecutivo Federal, 30 de diciembre.

<sup>18</sup> Estimado en 17 mil maestros federales primarios en 1946. Vid. *SEP, La obra educativa en el sexenio 1940-1946*, México, Talleres Gráficos-SEP.

<sup>19</sup> En virtud de que la titulación se realizaba a partir de cursar los seis grados en que se organizó el programa, el gobierno estableció un sistema mediante el cual por cada año estudiado se incrementaba el salario del profesor en una sexta parte de la diferencia que existía entre un maestro rural no titulado y otro que sí.

será su complemento. Crecer y centralizar para fortalecer la nación y su progreso serían las divisas institucionales de la Secretaría, que de esta manera reelaboraba el nacionalismo revolucionario del régimen .

Lejos del impulso fundacional y la catarsis por la reforma social, la reconstitución del campo demandó control político del magisterio, exclusión de los recursos políticos de confrontación para modificar las relaciones laborales o sindicales y profesionalización del maestro o despolitización del mismo según quiera verse. También implicó la incorporación plena de los particulares al *esfuerzo educativo*, bajo un esquema legal restrictivo pero que funcionó más como legalidad legitimadora y como marco normativo amenazante, que en los hechos se aplicó laxamente, aunque ayudó a gobernar el campo, porque formal e ideológicamente evitó que la flexibilización estatal se asumiera como capitulación, y porque con ello se creó una imagen de radicalidad estatal mediante la cual se recreaba el mito educativo .

El sexenio avilacamachista configura plenamente los componentes del campo educativo y la reorientación valorativa del mito, así como sus propósitos institucionales. El crecimiento del servicio y la expansión de la intervención federal a nuevas áreas de decisión se asumirán como soluciones incontrovertibles en los dos sexenios posteriores, particularmente frente a una demanda masiva y también creciente cuya atención especializada también se asume incuestionable.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En 1956, José Ángel Cenicerros entonces secretario de Educación Pública llamaba la atención sobre lo que denominó “el apremio de la angustia demográfica (...) en la que vive la educación pública” mexicana y consecuentemente la importancia de asumir la expansión de la educación pública no como una cuestión de justicia social sino como un problema económico indisolublemente vinculado al fortalecimiento de la economía del país. De ahí su llamado a la iniciativa privada a “crear cuantas escuelas esté en condiciones de sostener” a fin de hacer prosperar lo que calificó como “la industria de la educación”. Vid. José Ángel, Cenicerros (1957), *Educación y Mexicanidad. Discursos, páginas cívicas*, México, SEP, Talleres Gráficos.

No se trata solamente de los maestros sin título atendidos por el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, sino también de especializar las políticas y estrategias de alfabetización, mediante la creación de la Dirección General de Alfabetización, o de atender niveles escasamente cubiertos por la acción estatal, como la educación preescolar, mediante la transformación del Departamento de Educadoras de Párvulos en la Escuela Nacional de Educadoras, como sucedió durante la administración de Miguel Alemán.

El tránsito radical de las corporaciones, sobre todo la magisterial, que en unos cuantos años pasan de la movilización social a la inhibición incluso de la misma acción sindical como tarea constitutiva y prioritaria, descansará axiológicamente en la reconstitución del mito educativo que se reorientará valorativamente al crecimiento y la centralización.

Tal reconstitución renovará también la alianza sustantiva del campo al grado de convertirla en patrón de articulación interburocrática. Sus componentes serán la colonización sindical, la imbricación burocrática, una lógica de intercambio de apoyo a la estabilidad y políticas del campo a cambio de políticas favorables al monopolio de representación y sus coaliciones burocráticas-sindicales. Mas tarde, ello derivará en un cuarto componente: una suerte de mimesis organizativa en virtud de la cual a la expansión y concentración secretarial corresponderá un efecto expansivo y concentrador sindical, de modo que modificar el diseño organizacional de la SEP obligará a una reorganización sindical adaptada a las nuevas circunstancias. Eso añadirá una importancia adicional a la regla del rediseño institucional consensado sindicalmente, cuya transgresión se reveló desestabilizadora para el campo, como ocurrió con Bassols y como sucederá décadas más adelante.

Durante los años cuarenta, el SNTE se incorpora plenamente a las corporaciones del régimen, bajo el liderazgo de Peraza que se compromete con el priismo naciente, desconoce

al lombardismo y recurre al apoyo presidencial para subsistir. La dinámica sindical en los sexenios de Alemán y Ruiz Cortines muestra la importancia renovada de las tendencias centralizadoras al interior del campo educativo, que serán propias tanto de la SEP como del SNTE, evidenciando el grado de mimesis organizativa que han alcanzado.

El esquema centro-región encuentra su expresión en la preeminencia de las secciones del Distrito Federal, que se constituyen en los ejes de las coaliciones gobernantes que se suceden en el sindicato y que están encabezadas por Jesús Robles Martínez, Manuel Sánchez Vite y Enrique W. Sánchez, cuya confrontación a mediados de los años cincuenta será parte de la estructura de oportunidades que posibilitará la constitución de acciones colectivas magisteriales disidentes.

La constitución de un movimiento disidente al interior del magisterio, en 1956, pondrá al descubierto una serie de tensiones y contradicciones en el campo de las políticas educativas, cuyas soluciones institucionales se elaboran en el marco del mito reconstituido y que a menudo se transforman en pautas de acción formalizadas, que se asumen como reglas entre los actores del campo de políticas, que cerrará su proceso formativo y adquirirá plenamente su fisonomía centralista-corporativa, y cuya vigencia se extenderá hasta mediados de los años setenta del siglo XX.

El primer problema tiene que ver con la eficacia misma del mito político del campo educativo, pues la expansión de los servicios educativos observada a través del ritmo de crecimiento de la matrícula de educación primaria, muestra una desaceleración que va del 6.7% durante el cardenismo al 5.8% para la gestión de Ávila Camacho, y una vertiginosa caída con Alemán Valdés, cuya administración logra apenas el 1.4%, ligeramente recuperada con el gobierno de Ruiz Cortines que obtiene una tasa de crecimiento anual del 3.1% (Muñoz, 1980: 5-6). Por lo demás, en los años cincuenta, la población del país está próxima

a los 26 millones de habitantes, la tasa anual de crecimiento es de 2.8 % y la atención a la demanda por escuela primaria es del 50% (Padua, 1999).

El problema no será solamente de recursos sino también de una dinámica demográfica que superaba las previsiones institucionales, de una configuración geográfica (Padua, 1979) y de una estructura de desigualdad social que dificultaba el acceso y permanencia a la educación básica y exigía diseños de política eficaces para lograr el crecimiento de la cobertura educativa. Es decir, que se necesitaban soluciones técnicas y políticas para lograr que el *mythos* del crecimiento del servicio educativo y la expansión de la intervención federal se desplegara plenamente, sobre todo cuando la misma composición demográfica y los éxitos educativos del régimen apuntaban la importancia de la enseñanza media, que crecerá casi invariablemente a tasas superiores al 10% anual.

El segundo problema era de gobernabilidad sindical, cuyo efecto a nivel del campo se transmutará en cuestión de estabilidad política, y consecuentemente en uno de los desafíos más importantes para el mismo campo de políticas educativas. La sucesión de las coaliciones magisteriales sindicales por el control de la organización, tuvo como factor central al mismo régimen político, a través del Poder Ejecutivo, de tal modo que la sucesión de los grupos burocráticos, vía la renovación gubernamental sexenal, implicó el apoyo presidencial a liderazgos magisteriales cercanos o pertenecientes a su grupo político. Así, Enrique W Sánchez fue considerado parte del grupo ruizcortinista en oposición a Robles Martínez y Sánchez Vite, que estaban vinculados al gobierno anterior.<sup>21</sup>

El problema consistirá en que el desplazamiento de una coalición por otra no implicará, ni el aniquilamiento de la saliente ni su neutralización política, de tal manera que ella movilizará

---

<sup>21</sup> Jesús Robles Martínez fue secretario general en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) electo en 1949, Manuel Sánchez Vite en el CEN que inició en 1952 y Enrique W. Sánchez en el CEN que inició su gestión en 1955 (Peláez, 2000).

sus recursos sindicales e institucionales<sup>22</sup> para presionar política y laboralmente a la SEP y debilitar así la representación del grupo que mantenía formalmente la conducción del sindicato. Eso es lo que sucede entre los grupos unificados en torno a los liderazgos personalistas que hemos señalado.

Sin embargo, las dificultades para el establecimiento de la gobernabilidad sindical no derivarán únicamente en lo que podríamos llamar asincronía política. Su raíz estaba en el diseño mismo del sindicato, cuyas instancias de representación nacional y estatal se concibieron como espacios de poder faccional y por ende con rangos significativos de autonomía entre sí, lo cual estructuralmente permitirá su confrontación, como nuevamente se advierte en la administración de Peraza, cuyos opositores serán nada menos que el secretario de Trabajo y Conflictos, y de Organización, es decir, el segundo y tercero en la jerarquía del Comité Ejecutivo Nacional.<sup>23</sup>

Las coaliciones dirigentes tratarán de resolver tal defecto estructural mediante la centralización de las atribuciones y los recursos sindicales, y también a través de la creación de espacios organizativos paralelos a los sindicales y, con los que se pretendió dotar de estabilidad y permanencia a las coaliciones que habían logrado obtener la representación institucional del sindicato. De ahí la existencia del Bloque Revolucionario de Orientación Sindical, del Bloque de Unidad Magisterial y sobre todo de la Fracción Nacional Revolucionaria, que se autodefinía como grupo de vanguardia del SNTE y que en 1956 se proponía mantener “sólidamente unidas sus partes” y “viva la flama de la lucha revolucionaria” (Peláez, 1984b: 75).

---

<sup>22</sup> Manuel Sánchez Vite era presidente de la Comisión Nacional Política del SNTE.

<sup>23</sup> Entre 1946 y 1947, Rafael Herrera Ángeles y Hermenegildo Peña, el primero secretario de Trabajo y Conflictos y el segundo de Organización, intentaron desconocer la representación institucional de Peraza contando con el apoyo de las secretarías de Construcciones y de Educación del Comité Ejecutivo Nacional y al amparo de una coalición sustentada en algunas secciones como Guanajuato, Querétaro y Coahuila.

La fragilidad de los intentos por configurar una sola coalición sindical hegemónica, se advierte en el enfrentamiento por el control organizativo protagonizado, a mediados de los años cincuenta, en el marco del cual se propició el uso de recursos de confrontación laboral que habían sido proscritos del campo.

El grupo de Robles Martínez auspiciará huelgas magisteriales seccionales en favor de la nivelación de condiciones salariales y laborales, generando una coyuntura favorable a las presiones sindicales en materia económica, que se expresarán en 1956, cuando el magisterio de Yucatán, Nayarit, Sinaloa y Estado de México usen eficazmente el recurso de huelga para la obtención de incrementos a los montos de sobresueldos. Tal situación se genera bajo el entorno del arribo de la nueva dirigencia sindical, encabezada por Enrique W. Sánchez, que además de ruizcortinista era opuesta al grupo de Robles y Sánchez Vite.

Es en este contexto que se produce el amago de huelga en la sección IX, que provino de las autoridades sindicales pertenecientes a la fracción de Sánchez Vite, que se usará para dar credibilidad a un pliego de demandas que incluía de manera central un incremento salarial del 30% que logró unificar a la base seccional con su dirigencia. Ésta, en lugar de sostenerla, aceptó un incremento del 14% más otras concesiones, pasando por encima del consenso logrado y propiciando con ello un movimiento opositor que obligará a rediseñar las políticas del campo e incluso la organización sindical e institucional de la SEP, además de comprometer la intervención institucional de la Secretaría y de los recursos del mismo régimen político.

La posición de la dirigencia sindical no evitó la presión política de los maestros sobre la SEP, que se negó a dialogar con los inconformes, mientras la burocracia sindical reiteró su negativa de representar al movimiento.

El rechazo institucional, lejos de inhibir, funcionará como un incentivo para construir acciones colectivas y para configurar una identidad disidente que terminará cuestionando, no sólo el monopolio sindical, sino incluso las mismas reglas del campo, confrontándose con las instituciones del régimen político, que tendrá que emplear sus recursos coactivos para contener y dismantelar una disidencia sindical que percibe no como un problema político sino de seguridad pública.<sup>24</sup>

Un tercer núcleo problemático era de flexibilidad institucional y consistió en la asintonía entre el diseño organizacional de la SEP y el crecimiento y diversificación del servicio educativo y sus componentes. De este modo, no obstante la diversidad de los servicios educativos estatales, se mantendrá el esquema centro-región, con una dirección de educación primaria, una para el Distrito Federal y otra para los estados de la República. La razón de la asintonía era política, puesto que modificarla para hacerla eficaz significaría debilitar a los directores federales de educación que integrados a la Dirección de Educación Primaria de los Estados y Territorios, formaban parte del sindicato y eran uno de los ejes de la imbricación interburocrática que operaba en favor de los mecanismos de control sindical.

Las transformaciones al diseño institucional de la SEP cada vez dependían más del consenso sindical, pues tal como existía constituía un activo en favor del control y la representación sindical, en la medida en que la máxima autoridad educativa de la federación en los estados era un cargo escalafonario sometido a la presión, influencia y necesidades del control sindical. En los directores federales se funde y confunde la dirección técnica y pedagógica con el control, inspección y supervisión laboral y sindical. Otro tanto sucede con los supervisores escolares, sometidos también a la lógica sindical y constantemente confrontados con la lógica laboral e institucional propia de la Secretaría.

---

<sup>24</sup> La visión oficial sobre la historia de la educación en México (Solana, 1982: 357), incluye una interpretación, la de Raúl Cardiel, donde se explica el movimiento disidente magisterial como una táctica destinada a "...la subversión contra el Establishment."

Lo que observamos desde mediados y hasta finales de los años cincuenta, es una especie de crisis de la eficacia del mito pero también del diseño organizacional sindical e institucional secretarial. Frente a ello, la respuesta será el despliegue del mito sobre la base de la alianza estratégica. Es decir, asumir como problemas institucionales los obstáculos al crecimiento educativo y enfrentar mediante el crecimiento institucional de la Secretaría, los problemas de diseño organizacional y estabilidad del campo.

En el caso del SNTE, la respuesta será el cierre de los espacios a la oposición, mientras que la SEP asumirá el problema de la asintonía institucional, aumentando las direcciones generales de educación primaria, que de una pasarán a ser cuatro en el Distrito Federal y dos en los Estados y Territorios. A nivel del campo político, la respuesta de ambas burocracias frente a la disidencia configuró un conjunto de acciones que la estigmatizaron y la proscibieron, fortaleciendo con ello un patrón de articulación interburocrática que haría del crecimiento meta institucional y baluarte político, eliminando los intentos de reforma política dentro del campo.

De julio de 1956 a agosto de 1960, la disidencia magisterial logra convertirse en acción colectiva plenamente concertada. De cuestionar los incrementos negociados por su dirigencia, pasa a cuestionarle su representatividad y termina confrontándose con el régimen y con las reglas propias del campo. Las razones de esa confrontación creciente son diversas. En primer término, hay que señalar el carácter de la estructura institucional del campo, donde tanto la SEP como el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión favorecen el monopolio de representación negando la de los disidentes. De modo tal, que en lugar de procesar el conflicto lograrán el efecto contrario, a saber, exacerbándolo, ya que sin interlocución, la disidencia diversifica sus estrategias de confrontación para abrir las negociaciones y obtener representación.

En segundo término, la protección institucional del monopolio de representación y de sus funciones de contención, favorece también el uso de los recursos coactivos en contra de un movimiento opositor cuya existencia misma cuestiona y amenaza el monopolio sindical. En tercer término, la conflictividad es progresiva debido a que la disidencia subvierte las reglas del campo de políticas, no solamente porque transgrede el monopolio corporativo e incluye el uso de estrategias de acción conflictivas para abrir la negociación laboral y sindical, sino porque al hacerlo evidenciará la ineficacia institucional del campo para procesar el conflicto y neutralizar a la disidencia sindical, sin la ayuda del régimen y sin el uso de medios coactivos.

Esta ineficacia ayudó al magisterio disidente a lograr una victoria económica y política en el contexto de una coyuntura favorable, como la del periodo de transición sexenal de 1957-1958. Dotados de una representación propia, mediante el Comité Ejecutivo, encabezado por Othon Salazar y de una organización distinta a la sindical, como lo fue el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), los disidentes lograron romper el monopolio de la negociación salarial<sup>25</sup> después de desplegar un conjunto de acciones colectivas: guardias permanentes, manifestaciones y paros, entre otras, que contaron con el apoyo de padres de familia, y que en su conjunto evitaron, en lo inmediato, la respuesta coactiva del régimen. Después de la victoria de junio de 1958, la confrontación se concentró en el reconocimiento del comité ejecutivo disidente al cual la burocracia sindical central opuso otro institucional.

Para septiembre de 1958, la coyuntura sucesoria que había favorecido a la disidencia, había concluido. Adicionalmente, la opinión pública favorable se diluyó en virtud del acuerdo de junio, y desde los medios de comunicación se difundió una imagen que

---

<sup>25</sup> Dos semanas después del día del maestro, el 2 de junio de 1958, el gobierno respondió con un aumento de 150 pesos para los profesores de escuelas primarias del Distrito Federal y foráneas, e igual monto para inspectores y directores. En el caso de maestros rurales se estableció un sueldo mínimo de 600 pesos más sobresueldo; a los profesores de educación posprimaria se les aumentó en 143 pesos sus salarios mensuales. Peláez (2000: 122)

estigmatizó al magisterio disidente como opuesto a los intereses nacionales, a la estabilidad y a la paz social. Mientras tanto, el conflicto entre Comité Ejecutivo Nacional y el seccional, por la representación en la negociación salarial con la SEP, aumentará de intensidad en el año siguiente, hasta alcanzar su punto crucial en 1960, cuando se desconoce al Comité Ejecutivo de la sección disidente y se expulsa del sindicato a sus integrantes.<sup>26</sup> La decisión de la burocracia sindical provocó una respuesta de confrontación, que consistió en el paro indefinido que la disidencia inició el 10 de junio y que culminará al finalizar agosto.

Durante esos meses críticos para la estabilidad del campo, operó en la opinión pública el estigma disidente construido desde los mismos espacios sindicales, a través del cual la burocracia sindical presentó a la disidencia como divisionista, provocadora, ilícita, demagógica y asociada a las fuerzas “extremistas” y “regresivas [...] que inciden en la finalidad manifiesta de desquiciar el esfuerzo educativo de la Revolución Mexicana”, (Peláez, 1984: 109). Es ese estigma identitario, creado institucionalmente y adjudicado al disidente, lo que constituyó el recurso de la burocracia sindical para descalificarlo, vinculándolo además a los opositores del mito de la educación pública y de la Revolución Mexicana, mito político de un régimen que también estigmatizará a la disidencia al caracterizar sus recursos de acción colectiva como formas de disolución social .

Despojados de los espacios institucionales del sindicato y por esa vía obligados a una disputa más política que laboral, que adolecerá del apoyo sustantivo de los padres de familia; aislados del resto de las secciones y confrontados con las burocracias del campo, los profesores disidentes de la sección IX serán sometidos por medio de los mecanismos coactivos del régimen, quien mediante la aprehensión de los dirigentes magisteriales y la

---

<sup>26</sup> La Comisión Nacional de Vigilancia y la Comisión Nacional de Honor y Justicia emprendieron juicios en contra del Comité Ejecutivo de la Sección IX bajo los cargos de realizar actividades ajenas al sindicato, y violación de los estatutos. Mediante ellos se logró el desconocimiento de los miembros del comité y su expulsión del sindicato, resoluciones que serán sancionadas a través del Congreso Nacional Extraordinario celebrado en mayo de 1960.

represión socavará su capacidad organizativa y anulará sus formas de acción colectiva, particularmente las manifestaciones públicas. Frente a tales condiciones, el magisterio disidente será obligado a levantar el paro, y sus integrantes sometidos a un trato ejemplar, mediante el cual la SEP decidió unilateralmente reintegrar o no a los maestros paristas a sus puestos laborales, a pesar de que el mismo presidente López Mateos había prometido su reincorporación laboral plena, garantizando el respeto a sus derechos: “Ante todo está el derecho a la educación de los niños de nuestro pueblo, que el propio pueblo paga...” argumentará la presidencia (Peláez, 1984: 117).

El uso de la represión, de las ordenes de aprehensión o de las aprehensiones sin orden judicial, el levantamiento obligatorio del paro y posteriormente el trato laboral o reincorporación sin respetar su adscripción, fueron formas materiales y simbólicas para establecer una suerte de trato ejemplar a la disidencia, obligada en algunos casos a suscribir el reconocimiento a la Comisión Ejecutiva nombrada en lugar del depuesto Comité Ejecutivo disidente. De manera explícita o no, las medidas que adoptó el régimen, el SNTE y la SEP constituyeron modalidades de ostentación del poder dirigidas, no al sometimiento de una disidencia que ya estaba vencida, sino a exhibirla con el doble estigma de ser disidencia y de haber sido vencida.

Ciertamente, tanto el régimen como las burocracias del campo educativo, trataron de ilustrar el alto costo de ser oposición. El estigma y el costo de ser disidente marcaron profundamente la dinámica del campo durante cerca de 20 años, al grado de que la disidencia fue proscrita eficazmente, entre otras razones, porque se le confrontó desde los mismos espacios institucionales de la SEP, quien usó sus atribuciones administrativas y laborales como elementos coactivos para desactivarla, operando en los hechos como aliada o recurso de control en favor del monopolio sindical y de sus grupos burocráticos. El dato no es menor en tanto que representa la forma en que una circunstancia crítica para el

monopolio sindical, la alianza política con la burocracia educativa, les permitió confrontarla exitosamente .

La respuesta de las burocracias sindicales al desafío disidente también será vital para el campo educativo y la organización sindical misma, y consistirá en la constitución de una vasta coalición política que, generada en medio del paro magisterial, logró cohesionarlas a través del llamado Frente Nacional de Unidad Revolucionaria de Trabajadores de la Educación (FNURTE), que se consolidará no sólo como un mecanismo de integración de los intereses de los grupos sindicales, abiertamente confrontados en el pasado inmediato, sino que también logrará establecerse como solución eficaz al recurrente problema de la gobernabilidad sindical.

El FNURTE poseerá una estructura organizativa que coexistirá con la sindical, de cuyos cargos de representación se apropia y distribuye entre sus grupos integrantes, de modo que funciona como espacio de negociación y reparto de territorios sindicales y, por ello, como mecanismo para mantener la unidad, la disciplina sindical y el control sobre los espacios de representación, acotando la autonomía que en el pasado había sido conflictiva para la gobernabilidad sindical.

A la hegemonía sindical lograda por el FNURTE, indudablemente también contribuyeron las reformas estatutarias de 1955, que concentraron en el Comité Ejecutivo Nacional la autorización para la realización de huelgas seccionales y delegacionales, así como la supresión de la Secretaría de Asuntos y Especialidades, que eliminó el trato diferencial dado hasta entonces a los grupos profesionales magisteriales eliminando cualquier propensión de autonomía. En los años sesenta, la creación de las secretarías de Promociones Económicas y Pensiones y Jubilaciones, permitirán controlar y filtrar corporativamente los beneficios laborales. No menos importante serán las reformas estatutarias que posibilitarán que los

dirigentes sindicales asuman al mismo tiempo cargos de elección popular al interior del régimen, lo que les ayudará a fortalecer ambas posiciones mutuamente.

Sin embargo, es la alianza entre los grupos burocráticos sindicales lo que consolida las tendencias de centralización que ya se advertían en el sindicato en años anteriores. El Frente constituye el medio de conciliación con las fracciones excluidas a partir de la reconstitución avilacamachista del mito educativo, de ahí la reintegración de la izquierda institucional lombardista.

El Frente operó esencialmente como mecanismo de unidad de las burocracias sindicales, su vocación nacionalista fue tangible, mientras que su pretensión "revolucionaria" denotaba la plena vigencia del mito político al cual se adscribe incluso la misma disidencia agrupada en el autodenominado Movimiento Revolucionario del Magisterio. Nos encontramos en un contexto histórico y de un campo político donde lo revolucionario es una denominación de origen, un apellido que identifica a los miembros de una extensa familia, que convirtió a la Revolución en la imagen de sus aspiraciones por disímbolas que fueran, dando cabida a un imaginario de cambio social igualitario que por distintas razones compartieron dominantes y dominados.

Mientras el FNURTE conformó una respuesta al problema de gobernabilidad sindical, el Plan Para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México (PPMEEP) constituyó la respuesta institucional a la crisis de eficacia del mito educativo, y se orientó a crear las condiciones que hicieran posible el acceso "universal" de todos los mexicanos a la educación pública primaria, removiendo para ello los obstáculos generados por la desigualdad social, étnica, geográfica, política y cultural de los mexicanos pero sin desbordar los límites escolares como lo había hecho el cardenismo. En ello residió la vitalidad de la

reconstitución del mito de la educación pública mexicana, volcada a la nación y su progreso, al impulso industrializador y modernizador.

El diseño del PPMEEP revela el carácter incuestionable que había logrado la intervención federal en materia educativa, al grado de que la comisión que elaboró el diagnóstico se integró por representantes de distintas instancias federales y del mismo poder legislativo que aprobó su creación, pero sin representantes de los gobiernos estatales.<sup>27</sup> Por otra parte, la planificación del crecimiento del servicio educativo, como solución al problema de demanda, adaptará el imaginario del mito —en cierto modo lo traducirá técnicamente— fortaleciendo también las tendencias al crecimiento y especialización de la SEP pero también del SNTE

Quizá puede decirse que el mito encuentra aquí una forma para no renunciar a su compromiso por la reforma social, aunque de una manera indirecta que lo renueva sin politizarlo, como lo hizo la educación socialista. Ahora, el mito se adaptará al tema de la reducción de los efectos que la desigualdad social genera en las condiciones de acceso, permanencia y egreso de los niños en la educación primaria, mediante una intervención estatal que lo mismo forma maestros, edita libros de texto o construye escuelas. La mimesis entre educación y reforma social en su versión cardenista ha quedado atrás para adquirir nuevos contenidos y renovarse, de modo que “universalizar” las posibilidades de obtener educación primaria, incluso de ampliarla a sus niveles previos y posteriores (preescolar y secundaria), serán formas de medir un mito cuyo despliegue se planifica.

Si durante el cardenismo la promesa de reforma social encarnada en el mito educativo se desbordó de las aulas a la sociedad en su conjunto, la reconstrucción del mito que exigió su crisis y la del campo de políticas al final de los años cincuenta y principios de los sesentas

---

<sup>27</sup> La Comisión se integró por el secretario de Educación Pública, un secretario general nombrado por él, representantes del Poder Legislativo Federal, delegados de la Secretaría de Educación Pública, de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, asesores del Banco de México, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Secretaría de Industria y Comercio. (Solana, 1982: 367)

será la de reformar las condiciones sociales de acceso y permanencia educativa. De ahí que ante la insuficiencia de escuelas, el gobierno federal asuma el compromiso de construirlas mediante el CAPFCE; que ante el problema que representaba la insuficiente, deficiente calidad o diversidad del material didáctico impreso, asuma la responsabilidad de generarlo a través de la Comisión de Libro de Texto Gratuito y, que; ante la importancia creciente que asumirá el nivel preescolar y secundario, ese mismo gobierno incremente considerablemente su intervención en los mismos.

Cada una de las soluciones institucionales para hacer posible el acceso a la educación primaria pública y posteriormente a la preescolar y secundaria, configuraron un acervo de modalidades educativas y organizacionales, de recursos humanos e infraestructurales, que también implicaron el despliegue de una creatividad enorme para enfrentar la escala masiva de una demanda educativa en constante expansión, cuya satisfacción era imposible sin un esfuerzo mínimo de planeación.

La planificación permitirá la emergencia de soluciones orientadas a la escala masiva que asume la educación pública y cuyo crecimiento, a final de cuentas, desbordará todas las previsiones. De ahí el origen de los cursos por correspondencia o la escuela oral que sustentaron la acción del IFCM; el diseño de un aula rural prefabricada y estandarizada generada por el CAPFCE, o la masiva industria editorial que representó la impresión de los millones de libros de texto gratuitos por no hablar de su diseño y contenidos. Todos y cada uno de esos niveles de la acción estatal constituyeron también formas de centralizar atribuciones, facultades y recursos. De igual modo que en el periodo fundacional, el mito de la educación nacionalista, ahora con pretensiones de cobertura nacional, alimentó las tendencias concentradoras.

Los efectos del plan, mejor conocido como de once años, serán un incremento sustantivo de la matrícula, aunque notoriamente diferencial, dependiendo del nivel escolar. Así, mientras en 1959 existían 4 857 184 alumnos en primaria, en 1970 sumarían 9 146 460, es decir, una tasa de crecimiento del 88.3%. Sin embargo, el crecimiento más importante se revelará en secundaria con un impresionante aumento del 449% y en preescolar con una tasa de 93% durante el periodo. En términos de escuelas, la tasa de crecimiento será la siguiente: 46% en primaria, 79% en preescolar y 164% en secundaria.

Por su parte, el incremento en el número de maestros será de 66% en preescolar, 83% en primaria y 311% en secundaria. Las políticas contra el alfabetismo, que en los años cuarenta serán el eje simbólico en el que el gobierno pretendió sustentar el desplazamiento de la reforma social por la unidad nacional, tendrán por resultado una reducción importante de la población analfabeta que en 1960 fue de 44.5 % mientras en 1970 representó el 23.7%.<sup>28</sup>

Tanto la creación del FNURTE como el diseño y despliegue del PPMEEP, constituyen respuestas institucionales a las tensiones del campo de políticas, el primero de gobernabilidad sindical y el segundo de eficacia política y de políticas. No obstante, su existencia también responde al desafío a las reglas del campo educativo que representó la disidencia sindical. El efecto más inmediato será el fortalecimiento del patrón de articulación interburocrática que asumirá el crecimiento organizacional como única solución de consenso al problema de la asintonía institucional, ya que aumentar la densidad institucional de la SEP significó fortalecer la colonización y sus recursos de control sindical, función que en el mediano plazo se confrontará con las necesidades de reforma y eficiencia institucional.

---

<sup>28</sup> Los datos absolutos con los cuales se realizaron los cálculos se obtuvieron de INEGI (1985, TI:75-113).

### **3. Viejas y nuevas reglas: El campo de políticas después de la tormenta disidente**

La crisis del campo de políticas tendrá como efecto fortalecer el patrón de articulación interburocrática, en especial, la interdependencia mutua de las burocracias sindicales y educativas que operaron de manera común, tanto para desactivar la disidencia como para estigmatizarla simbólica y realmente, a través de una serie de medidas destinadas a convertir en ostensible la condición de ser, dentro del campo, disidencia derrotada.

Por lo demás, la reestructuración del mito educativo implicó la renovación de la reforma social por medio de su reconducción al interior del campo educativo, convirtiéndola en un medio para remover los obstáculos a la expansión del sistema, cuyo crecimiento constante y planificado se convirtió en el nuevo rostro del mito de la educación pública. De éste modo, a la endogamia que significó el fortalecimiento de la alianza interburocrática se sumó el carácter endógeno que asumirá la reforma social otrora desbordada fuera del campo. Con ello, el campo de políticas será estructuralmente poco permeable a la participación de otros actores que no fueran los burocráticos, a no ser en coyunturas críticas como lo serán las disputas por los libros de texto oficiales, por ejemplo.

El crecimiento constante del servicio educativo implicará la expansión de la intervención federal. No sólo sobre los niveles y modalidades educativas, ya sea preescolar o secundaria, capacitación y formación del magisterio, sino también sobre los recursos esenciales para universalizar el acceso educativo: libros y escuelas, entre otros. De modo que expansión significó también centralización de atribuciones y capacidades decisoriales sobre los temas cruciales del campo de políticas. Crecimiento y centralización serán los propósitos prácticos que legitimó el mito de la educación pública gratuita y sobre el cual convergieron los intereses, tanto de la burocracia educativa como de la sindical, y por ello formaron parte del *mythos* del campo de políticas.

La expansión de la intervención estatal y el crecimiento del servicio educativo, además de fortalecer la legitimidad de un régimen que hizo de la Revolución su imagen totémica, fortaleció la capacidad decisional y amplió los recursos tanto de la burocracia de la SEP, como también de la burocracia sindical, las cuales fortalecieron la lógica de intercambio y el mismo patrón de articulación, favoreciendo de este modo la estabilidad del campo de políticas.

La tradicional imbricación interburocrática que se generó desde la fundación del campo mismo, y que implicó el control sindical de las Direcciones Federales de Educación Primaria en los estados y de las inspecciones escolares, se expandió a partir de los años cincuenta al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) y en los setentas a la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGMPM), a través de las cuales el sindicato no solamente tendría injerencia directa en la formación magisterial sino también en uno de los soportes vitales de la expansión del servicio educativo.

El IFCM no se concentró únicamente en la titulación de profesores, sino que extendió sus actividades al mejoramiento permanente de la calidad del trabajo docente y a la educación “de los directores de escuelas primarias rurales” (SEP-DGCMPM, 22). Así, el Instituto surgido de la necesidad transitoria de titular al magisterio en funciones asume, bajo el control de la burocracia sindical, un carácter permanente<sup>29</sup> y expande sus atribuciones a la capacitación, mejoramiento y preparación de un profesorado que por esa vía logrará estabilizar y mejorar su condición laboral, y cuya movilidad estará regulada por el Reglamento y la Comisión de escalafón, que la burocracia sindical también controlará a través de sus representantes.

---

<sup>29</sup> Uno de los primeros pasos en tal sentido será la reforma de 1951 en virtud de la cual se considera de base al personal docente y administrativo del IFCM exceptuando los cargos de director, subdirector y secretario. *Diario Oficial* (1951), Reforma a la Ley de 26 de diciembre de 1944 que estableció el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, 26 de diciembre.

La colonización sindical y la imbricación de funciones dotarán a la burocracia sindical de recursos institucionales para controlar el ingreso, la permanencia y la movilidad laboral del magisterio, pero también para garantizar su lealtad sindical y su adhesión política. De ahí que el patrón de articulación no sólo represente materialmente la alianza entre burocracias, sino que opere como recurso de control político sindical, como medio para sostener el monopolio corporativo y sus coaliciones hegemónicas.

La expansión del servicio educativo, lograda mediante el plan de once años, fortaleció el crecimiento de un mercado laboral que posibilitó a su vez la movilidad horizontal y vertical del magisterio --como lo ha documentado Arnaut (1997)--, en la medida en que permitió el tránsito magisterial de una región, escuela e incluso grado escolar a otro, y porque la expansión estableció también la posibilidad de acceder a los nuevos puestos escalafonarios que con ella misma se creaban. De modo que controlar los espacios institucionales de capacitación, mejoramiento y preparación del magisterio, en una etapa de crecimiento del servicio y de movilidad laboral, constituyó un recurso virtualmente ilimitado para controlar políticamente al magisterio, inhibir la disidencia y fortalecer a las coaliciones sindicales en contra de eventuales coaliciones opositoras.

A la sombra de la expansión del servicio educativo se generan nuevas y dobles plazas, un esquema de incentivos económicos consistente en sobresueldos por cada cinco años de servicios (quinquenios) y una dinámica de nivelación salarial entre el magisterio alentada por la burocracia sindical (Reséndiz, 1992a). La contraparte del proceso será el control de la burocracia sindical sobre las demandas salariales del magisterio que, primero, se acotaron a la dinámica niveladora y después se sujetaron a los marcos financieros que estableció la burocracia educativa. El control de las demandas y la inhibición de las acciones colectivas

opositoras constituyeron propósitos centrales de un corporativismo que apoyó plenamente una expansión centralizada que le era funcional y de la cual se benefició ampliamente.

La crisis del campo a fines de los años cincuenta y la posterior renovación de su mito constitutivo, implicaron el fortalecimiento de un patrón de articulación que operó como estructura inhibidora de acciones colectivas disidentes, fortaleciendo plenamente la regla del monopolio de representación sindical. Más aún, la reconducción de la reforma social al ámbito de lo educativo y la planificación del crecimiento de los servicios educativos operaron como mecanismo de desactivación de la oposición, pues a cambio de incrementos salariales directos se propició un esquema de estímulos mediados y filtrados corporativamente, como fueron las dobles plazas, los quinquenios, los sobresueldos por concepto de vida cara, etcétera, que fortalecieron los recursos para obtener lealtad sindical.

Proscrita la disidencia, también se excluyó del campo toda forma de presión político-laboral que implicara la movilización de las bases magisteriales e incluso el amago de huelgas o paros, es decir, toda forma de presión colectiva y de confrontación. Esta interdicción se comprende si atendemos al efecto desestabilizador que tendrá la movilización magisterial, inducida por la misma burocracia sindical en los años cincuenta, o bien, si tomamos en cuenta el hecho de que el control político sindical del magisterio conformará una de las reglas constitutivas de un campo de políticas extendido, heterogéneo y fuertemente centralizado, que no tendrá capacidad para procesar una negociación salarial libre y diversificada. De ahí la defensa del monopolio de representación sindical, y el fortalecimiento del patrón de articulación interburocrática.

Excluidos los procedimientos de confrontación y proscrita la disidencia, la negociación salarial se redujo a un umbral básico donde la burocracia sindical se adaptó a las necesidades financieras de la burocracia educativa a cambio, no sólo de un patrón de articulación que

permitía la colonización de la Secretaría, sino de una política de expansión constante de los servicios educativos. El crecimiento indefinido de estos se convirtió en parte del *mythos* que presidió el campo, y cuya amplia escala benefició la movilidad laboral, profesional, económica y académica del magisterio. De ahí que la negociación salarial cada vez fuera más ritual y se dejara en manos del ejecutivo que anunció, como si fueran *dones* anuales, los incrementos salariales en la víspera del Día del Maestro o el mismo quince de mayo. De ahí también la actitud posterior del “vanguardismo”, que en lugar de demandar incrementos con montos precisos reclamará “incrementos sustantivos” al magisterio.

El acotamiento de lo laboral, su circunscripción a las rigideces financieras y a las necesidades de planificación de la burocracia estatal, se compensaron con la libertad que esa misma burocracia propició para que la sindical tuviese pleno control laboral, profesional, político y sindical sobre el magisterio, a través de la imbricación interburocrática y la colonización sindical. De ahí que, ante el acotamiento salarial, se diera salida a la presión de mejoramiento social y profesional del magisterio mediante el crecimiento del mercado laboral y, sobre todo, por medio de una movilidad escalafonaria dinamizada por la capacitación, el mejoramiento y la preparación magisterial a cargo del IFCM, que en manos del sindicato politizó sus funciones y las trasladó del terreno académico al sindical, de modo que las exigencias académicas terminaron convertidas en materia de negociación político-sindical.

El campo privilegió los recursos de la negociación sobre los de la confrontación, gracias a la alianza que, convertida en patrón de articulación, estructuró el campo, y que será esencial porque hizo posible el diseño y la implementación de políticas que pudieron desplegarse debido a esa alianza, a pesar de la oposición de ciertos actores como la generada alrededor de los libros de texto gratuitos y de la impartición de educación sexual en las escuelas públicas y privadas. De igual modo, permitirá la introducción de nuevos métodos

pedagógicos, programas y planes de estudio, quizá sin el apoyo total y activo del magisterio, pero también ante la ausencia de una oposición capaz de cuestionarlos y contenerlos.

De hecho, el recurso estratégico de la burocracia sindical será la estabilidad político-sindical del campo de políticas educativas, que constituye el activo que sustenta el monopolio de representación y que opera como sustrato del patrón de articulación y del nexo corporativo con el régimen. Por ello, el hecho de que los diferentes grupos burocráticos sindicales logren una alianza ante la radicalización de la disidencia de los años cincuenta será crucial, puesto que esa misma alianza, además de favorecer la monopolización de los recursos de control sindical, permitirá una estabilidad que será la mejor garantía para evitar la intromisión del Ejecutivo en la dinámica sindical. La pérdida de la capacidad de los agrupamientos burocrático sindicales para generar estabilidad dentro del campo, será una de las razones fundamentales para la intervención presidencial, cuya acción u omisión será crucial para mantener o desplazar a la coalición sindical hegemónica.

Adicionalmente, el patrón de articulación también será importante porque, al dotar de estabilidad al campo, proscribió la disidencia laboral y sindical, gracias al control que mediante la colonización y la imbricación obtuvo la burocracia sindical sobre el personal de la Secretaría. De ahí la importancia que adquirirá el diseño institucional de la SEP, al operar como expresión material del patrón de articulación, como activo en favor del control sindical y su monopolio de representación y como fuente de recursos políticos, financieros, administrativos, laborales e institucionales para sostenerlo. Por ello, la obtención del consenso sindical para cualquier intento de reformar el diseño institucional de la SEP, será una regla crucial para la estabilidad del campo.

No obstante, la regla de reorganización político-administrativa con el consentimiento de la burocracia sindical, no implicó la apropiación sindical de la SEP, la cual *gobierna*

conjuntamente con su burocracia, ya que, ante la imbricación y colonización sindical, se mantuvieron los espacios que le estaban prohibidos: la titularidad de la Secretaría, su Oficialía Mayor (al parecer hasta los años setenta), y con la creación de las subsecretarías durante el echeverrismo, prácticamente todas ellas, exceptuando la de educación primaria y normal, debido a que en su interior operó la imbricación a través de las Direcciones Generales de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, que constituyeron, a nivel central, las esferas de máximo dominio sindical.<sup>30</sup>

Si bien, discursiva y simbólicamente, la configuración amigo-enemigo respecto a la educación pública, mantuvo su fisonomía originaria, las transformaciones sucesivas del mito, que volcaron la reforma sindical al interior del campo educativo como mecanismo para lograr el crecimiento incesante de sus servicios y universalizar el acceso a la educación pública, mesuraron considerablemente —como ya se ha mencionado— la primacía del Estado sobre los particulares, quienes se sumaron al esfuerzo educativo bajo la supervisión de aquél y ante el recelo de las burocracias sindicales, que los percibirán como enemigos latentes de la educación pública. Otro tanto sucederá con la prohibición para que los ministros de culto pudieran participar en materia educativa ya que, en los hechos, esa legislación constituyó más bien un recurso que los gobiernos en turno usaron discrecionalmente.

#### **4. Tensiones y debilidades del campo: Entre el pecado y la penitencia**

Los años setenta conforman una década de claroscuros donde las tensiones del campo y del mito educativo coinciden con el agotamiento del mito revolucionario, con la crisis del modelo de desarrollo que le sirvió de soporte material y con la inconformidad social y

---

<sup>30</sup> Las restantes serían la de Educación Media, Técnica y Superior, Cultura Popular y Educación Extraescolar y Planeación y Coordinación Educativa.

política que alimentó las tendencias de cambio político. Son también los años donde el vocablo y el valor “reforma” se esgrime ahora como estrategia para reanimar el modelo de desarrollo, fortalecer al régimen, al mito revolucionario y a sus diferentes transfiguraciones sectoriales, desde la política, pasando por la economía, la vida sindical y por supuesto el campo de políticas educativas.

El gobierno echeverrista desplegó un repertorio de políticas que intentaron renovar la alianza del régimen con los sectores populares, procurando reanimar y corregir un modelo económico, el de desarrollo estabilizador, a través, entre otras medidas, de una reforma fiscal redistributiva que no logró establecerse y que será una de las evidencias más palpables de la imposibilidad gubernamental de renovar dicho modelo.

Debilitado por la crisis del modelo de desarrollo que generó los recursos para las políticas sociales de los gobiernos priistas, el mito revolucionario aumentó su fragilidad, debido a que, a pesar de tales políticas, los niveles de desigualdad que el mito prometió erradicar continuaron existiendo como temas públicos apremiantes. De ahí los intentos gubernamentales de reanimar el mito revolucionario a través de la renovación de la agenda histórica y sus temas sustantivos, que generó la implementación de políticas de vivienda a los trabajadores, el otorgamiento de créditos a los asalariados, y sobre todo, la pretensión gubernamental de reorientar el modelo económico hacia una mayor igualdad y una redistribución más justa de la riqueza socialmente producida. Se trataba, en efecto, de reconstituir el tejido de la alianza de dominación con los sectores populares y consecuentemente de reactivar el mito, que a nivel simbólico representaba tal alianza, que se materializaba en las orientaciones de política gubernamental.

El este sentido, es posible afirmar que el de Luis Echeverría es el último gobierno que intenta reestructurar el mito revolucionario<sup>31</sup>, y el último también en asumir el despliegue interminable de una revolución que todavía se considera inconclusa. Al amparo de ese discurso se pretende reestructurar el modelo de desarrollo, reconstituir la alianza de dominación para fortalecer el régimen, así como renovar el mito revolucionario y su transfiguración educativa restableciendo su conexión con el cambio social.

En cada uno de esos niveles, los resultados serán insuficientes cuando no profusamente adversos. El modelo de desarrollo compartido no logró revertir la crisis del modelo estabilizador, ni el régimen fue capaz de renovar su alianza con los sectores populares. Los sectores populares no fueron capaces de integrar sus intereses en las políticas estatales. Consecuentemente, el mito revolucionario languideció al convertirse en la imagen de un pacto de dominación cada vez más debilitado.

En el campo educativo, el echeverrismo pretendió también renovar el mito mediante un conjunto de reformas que lo revistieron de grandes propósitos sin modificar las reglas del campo. Es decir, transformándolo sin trastocar los intereses burocráticos y corporativos —probablemente sin pretenderlo— y alimentando las tensiones y tendencias de cambio del campo educativo, ya que la sustitución en el plano sindical de una coalición burocrática por otra, contribuyó a intensificar las tensiones del campo, en la medida en que el acceso de Vanguardia Revolucionaria significó mayor presión en favor de las tendencias de expansión y centralización que sobre las de reforma y reorganización institucional.

---

<sup>31</sup> Imposible dejar fuera los recursos verbales del echeverrismo para revestir el mito revolucionario:

“ *Nuestra Revolución está inconclusa*, y el admitirlo acelera su marcha; ni se irá de bruces ni volverá la espalda para convertirse en estatua de sal. *Su fin último es el hombre*, que genética, biológica y socialmente nunca retrocede. Por eso vamos con el pueblo y con sus instituciones, arriba y adelante”. (Las cursivas son del original). Vid. Castrejón Diez, 1974: 67.

**El gobierno de Echeverría no se limitará a favorecer la dinámica de crecimiento expansivo de los servicios educativos, dado que concebirá dicho crecimiento como una forma de reducción de la desigualdad social, generada por el modelo estabilizador y como un recurso para lograr las pretensiones distributivas del modelo compartido. De ahí que el mito educativo recobre su conexión con la reforma, concebida ahora como cambio social y que se renueve discursivamente mediante la Ley Federal de Educación de 1973. En ella se “universaliza” la gratuidad de la educación impartida por el Estado y se caracterizan profusamente las finalidades de la educación pública, que van de la promoción del desarrollo armónico de la personalidad, al fortalecimiento de la conciencia nacional; de la protección de bienes y valores que forman parte del acervo cultural de la nación, a la generación de conciencia del aprovechamiento social de los recursos naturales; de la difusión del conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia, a la promoción de las condiciones sociales propicias para la distribución de los bienes materiales y culturales, entre otros.**

**El mito educativo así reformado, encarna las promesas acumuladas de la Revolución y de sus gobiernos sucesivos. El peso ideológico que soporta, más que utópico, se escucha demagógico y abrumador ante al quiebre del modelo de desarrollo, las limitadas reformas que se procesan a nivel del sistema político y las insuficiencias redistributivas del modelo compartido. El mito educativo renovado parece condenado a sucumbir frente a un peso que no tiene correspondencia ni en el régimen, ni en el modelo de desarrollo, ni en el mito de la Revolución Mexicana, abatido también por el fracaso del intento de reconstrucción de la alianza de dominación .**

**En términos institucionales, el mito educativo, reducido a su dimensión cuantitativa, también resulta sumamente problemático, puesto que el crecimiento y la centralización que le acompañó no constituyen más las metas únicas que orientan la dinámica de los servicios**

educativos. El mismo crecimiento del servicio educativo planteará dos exigencias institucionales: reformar, tanto para fortalecer la calidad educativa como para aumentar la eficiencia institucional; exigencias que cada vez se corresponderán menos con el patrón de articulación que la expansión del sistema fortaleció crecientemente.

El crecimiento de los servicios educativos, logrado a partir del Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, revela una escala masiva del sector educativo, expresada entre otras medidas en una matrícula que entre 1959 y 1970 consiguió una tasa de crecimiento del 88.3% en primaria, del 93% en preescolar y del 449% en secundaria, como ya hemos indicado en páginas anteriores. La magnitud que adquieren los servicios educativos en los años setenta son enormes, aun considerando únicamente los tres niveles elementales: preprimaria (como se decía en la época), primaria y secundaria. En la primera existían, a principios de los años setenta, 3216 escuelas con 400 138 alumnos y 10 524 profesores; en primaria existían 45 630 escuelas que atendían a 9 146 460 alumnos y que contaban con 191 867 profesores; mientras que la secundaria contaba con 4309 escuelas, 1 082 377 alumnos y 66 519 profesores.

A pesar de tales magnitudes, a finales del sexenio echeverrista, el diseño institucional de la SEP se mantenía intocado y virtualmente intocable, conservando prácticamente la misma configuración de principios de los años cuarenta y dificultando severamente la administración de un sistema de tales dimensiones. Hasta entonces, el crecimiento y la complejidad del sistema no habían sido suficientes para socavar la regla de reorganización institucional concertada, aunque indudablemente se presionaba, por lo menos desde fines de los años cincuenta, en favor de una reestructuración institucional que revirtiera la

centralización que hasta entonces había sido la contraparte del crecimiento de los servicios educativos.<sup>32</sup>

A finales de los años sesenta se generó un proyecto de reforma institucional de la SEP, que significaba redefinir reglas sustantivas del campo y que incluyó, no sólo la desconcentración del sistema a fin de hacerlo más ágil, eficiente y eficaz, sino también, la modificación de planes, medios y métodos educativos, la reorganización de la supervisión escolar para convertirla en plaza de confianza, y la revisión de las disposiciones escalafonarias a fin de transparentarlas. El proyecto generado por el CONALTE<sup>33</sup> en 1969, y asumido por la SEP en 1970, se propuso explícitamente respetar la regla de reorganización institucional concertada. Con ello, se autocondenó a la situación de no ser únicamente proyecto, pues el SNTE simplemente eludió una reforma que entre otras cosas atentaba contra su colonización institucional, debilitaba el control laboral, político y sindical que poseía sobre el magisterio y acotaba la imbricación y control escalafonario en la que se sustentaba.

Más tarde, con el apoyo sindical, la reorganización institucional hizo desaparecer la Subsecretaría General, creando cuatro subsecretarías: la de Educación Primaria y Normal, la de Educación Media Técnica y Superior, la de Cultura Popular y Educación Extraescolar, y la de Planeación y Coordinación Educativa. En modo alguno, dicha reforma afectará el patrón de articulación, ni representará amenaza alguna a la colonización sindical<sup>34</sup>. De

---

<sup>32</sup> El acucioso estudio de Arnaut sobre la federalización educativa en México señala el esfuerzo de 1958-1959 como uno de los primeros intentos significativos por desconcentrar la SEP, enfatizando la necesidad de precisar esferas de competencia de cada oficina y autoridad educativa. Arnaut, 1998: 245-251.

<sup>33</sup> El Consejo Nacional Técnico de la Educación fue creado mediante decreto presidencial, que le otorgó el carácter de cuerpo consultivo de la Secretaría de Educación Pública y de las entidades federativas. La finalidad explícita que se le asignó al Consejo fue: "favorecer la unificación técnica de la educación en la República..." Vid. *Diario Oficial de la Federación* (1957), "Reglamento del Consejo Nacional Técnico de la Educación", México, Poder Ejecutivo Federal, 26 de Junio.

<sup>34</sup> La reforma que pretendió distribuir competencias y aumentar los niveles de coordinación entre las dependencias de la SEP, no cuestionó en modo alguno la centralización de funciones y facultades, de modo que en los niveles federales siguieron concentrándose las atribuciones sobre el sistema educativo y sus

hecho, ella adquiere rango institucional mediante la expedición del Reglamento de Escalafón de 1973, que además de ser producto de la negociación entre la burocracia sindical y la educativa, estableció una división en grupos escalafonarios mediante la cual aquellas se distribuyeron la influencia sobre la movilidad escalafonaria del personal de la SEP. Se trata, si se quiere, de un reparto de territorios institucionales y de clientelas específicas. A la burocracia educativa le correspondió el control de los grupos II y IV; y a la burocracia sindical se le garantizó plena influencia en los grupos I y III,<sup>35</sup> en los cuales se ubicaban maestros, directores de escuela, inspectores y directores de Educación Federal en los Estados, es decir, los agentes sustantivos de la educación primaria.

Por consiguiente, al tiempo que se reconocen las necesidades de concentración institucional, se respetará plenamente el patrón de articulación interburocrático. Así, la primera reestructuración del campo educativo, realizada en 1973 mediante la creación de nueve Unidades de Servicios Descentralizados (Usedes) y treinta subunidades (subsedes), no afectará en modo alguno el monopolio sindical, ni su colonización institucional, ni tampoco la imbricación interburocrática. Las reformas se procesaron en el marco de las reglas y prohibiciones del campo educativo, y pretendieron cambiar para continuar, transformar para permanecer sobre la base compartida entre gobierno y burocracia sindical de reactivar el mito y el *mythos* educativo, así como la dinámica de intercambio corporativo que a principios de los años setenta mostraba signos claros de agotamiento.

---

componentes. Fundamentalmente las siguientes: organización, dirección, control, desarrollo y vigilancia. Vid. *Diario Oficial de la Federación* (1971, 24 de agosto). Este acuerdo establece la organización y competencia de las subsecretarías y distribuye las funciones que corresponden a cada una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública.

<sup>35</sup> El II y IV se integran por el personal docente de jardines de niños en la República, escuelas primarias en el DF, escuelas asistenciales y centros regionales de educación, anexas a las normales y maestros de enseñanzas musicales además de empleados administrativos profesionales no docentes especialistas, técnicos, obreros y auxiliares de intendencia. Los grupos I y III comprende el personal de escuelas primarias diurnas y nocturnas de los estados y territorios de la República, el de posprimario de toda la República, los dependientes de la Dirección General de Educación Especial, Audiovisual y Educación Fundamental, además del personal docente técnico y especializado que incluye los del INBA, IPN, ENM, ENEF, Enseñanza Agrícola, Misiones Culturales. Vid. "Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública", *Diario Oficial*, 14 de diciembre de 1973, 17-26.

Con todo, las tendencias de cambio ganaron un poco de espacio institucional, debido a que lograron introducir, como temas de política, la planeación y la coordinación educativa a partir de la creación de la subsecretaría que lleva tal nombre, además de inducir respuestas institucionales para la reorganización de la Secretaría, mediante la creación de la Dirección General de Planeación Educativa, que será la instancia germinal del futuro rediseño institucional, que estará facultada para crear una unidad central de organización y métodos y para elaborar proyectos sobre la operación descentralizada de la SEP. Este cambio coincide con el interés del Banco Mundial por comprender la expansión de los sistemas educativos y su preocupación por sus niveles de calidad, tal como ha mostrado Bracho (1992).

La concentración política y administrativa de la SEP, que correspondió con la centralización, sindical tuvo, a nivel laboral, su contraparte en la dinámica de unificación y nivelación salarial y profesional del magisterio. Ello generó no sólo un vasto campo de negociación que los grupos burocráticos, como el FNURTE, aprovecharon exitosamente para cimentar su hegemonía, sino también un horizonte valorativo laboral donde la igualdad salarial y profesional era una aspiración legítima y una exigencia institucional.

El agotamiento de esa dinámica de unificación, que Arnaut (1996) ha caracterizado como achatamiento paulatino de la pirámide salarial y profesional del magisterio, obligará a establecer una dinámica basada en la diferenciación profesional, y por tanto salarial, del magisterio para revitalizarla. Con ello, la aspiración magisterial de igualdad se disoció de la exigencia institucional de diferenciación, de tal manera que para dinamizar la movilidad laboral del magisterio era necesario diferenciar más que unificar. De ahí que la profesionalización del magisterio se convirtiera en el mecanismo de diferenciación y en el eje de la reestructuración del horizonte valorativo laboral del magisterio, que estará presente en las décadas posteriores y que en los años setentas, será defendida por los profesores

normalistas como una vía de mejoramiento salarial, junto con el cambio en el sistema de pagos.

La culminación del ciclo unificador correrá paralela al cierre del ciclo del FNURTE, como grupo hegemónico en el SNTE, cuyos problemas para mantener los puestos de gobierno sindical a nivel seccional son perceptibles por lo menos desde inicios de los años setenta. La presencia de núcleos sindicales opositores dentro del magisterio coincide con la creciente importancia numérica que adquieren los profesores normalistas y con la presencia cada vez mayor de ellos en el nivel secundario.<sup>36</sup> No menos significativo es advertir que, ante el agotamiento del ciclo expansivo y nivelador, y a la emergencia de la oposición sindical, el FNURTE presiona política y laboralmente a la SEP con un propósito que es también cambiar el sistema de pagos, tal y como lo hace el magisterio normalista (\$105.00 hora-semana-mes).

Es decir, pareciera que frente al cuestionamiento a su hegemonía el Frente trata de privilegiar sus funciones de representación eludiendo las de control. Al operar de esa manera, intenta convertir la presión sindical y política en presión laboral a la SEP, y al hacerlo transgrede la regla de contención laboral. El costo de no hacerlo, favoreciendo una negociación controlada y encapsulada burocráticamente, cuestionará su papel de representación y el de su propia hegemonía. La paradoja de tal situación radica en el hecho de que cualquiera de las dos opciones implica un costo para mantener su hegemonía: en una se somete a la SEP quedando vulnerable frente a la disidencia y la oposición institucional, en otra, asume plenamente sus funciones de representación, subordinando a la oposición y a la disidencia, pero a costa de transgredir las reglas y prohibiciones del campo.

Ante dicha paradoja, el FNURTE transgrede la regla de contención política y laboral del magisterio, no sólo porque reivindica una demanda de incremento salarial que desborda el

margen corporativo y burocrático de la negociación, sino sobre todo porque se convierte en el aglutinador de la oposición magisterial como el MRM y los Comités de Lucha Magisterial. Son este conjunto de circunstancias las que generan condiciones propicias para producir acciones colectivas, favorables al uso de estrategias de confrontación sobre las de conciliación en la negociación salarial. Para cerrarlas, el secretario general del SNTE negocia, entre mayo y junio de 1971, un incremento de \$230.00 nominales que representó el 7.8% de la demanda inicial que enarbó el magisterio.<sup>37</sup>

Este incremento sólo pospuso la presión opositora y el activismo de los grupos disidentes, que advirtieron el potencial movilizador de la demanda de cambio de pago hora-semana-mes (\$105.00) y la asumieron como propia. Otro tanto hará el secretario general del SNTE, para quien tal demanda era al menos un recurso para aliviar la presión interna, al punto de esgrimir la huelga nacional como medio para obtenerla, cometiendo así una nueva transgresión: la prohibición del campo sobre el uso de recursos de confrontación para dirimir las controversias laborales. Indudablemente, el amago discursivo de usar el recurso de huelga no representa en sí mismo una amenaza a la estabilidad del campo de políticas educativas, el problema consiste en que al reivindicarla en el contexto de activación de acciones colectivas disidentes, se favorece la ampliación de sus márgenes de acción y se genera una situación que en cierta forma las legitimaba.

De ahí que la burocracia sindical transite del amago a la rectificación e inmediatamente después a la negociación. El 19 de agosto de 1972 acepta cambiar el sistema de pago hora-semana-mes, sin incremento salarial alguno, a cambio de la creación de 1500 plazas de doble turno. El fracaso se advierte rotundo, porque al transgredir las reglas del campo sin asumir

---

<sup>36</sup> Aspectos que los trabajos de Arnaut (1992) y (1996), han hecho notar con claridad.

<sup>37</sup> El pliego de demandas que incluía los \$105.00 hora-semana-mes aprobada en el IX Congreso Nacional del SNTE se complementaba con la solicitud de incremento de 20% al sobresueldo de los profesores del Distrito Federal más cuota de pasajes por un monto de \$250.00 que sumaban \$3 400 00. Con la negociación

plenamente la representación del magisterio, la coalición sindical agrupada en el FNURTE, genera una situación en la cual se muestra vulnerable frente a la oposición institucional, pero también frente a la burocracia de la SEP que, al parecer, advierte esa fragilidad y en el periodo de negociación disminuye al mínimo sus resultados.

La vulnerabilidad se muestra ostensiblemente debido a que, después de la negociación, la inconformidad magisterial traducida en movilizaciones es una posibilidad más que cercana, como parece anunciarlo el paro de los maestros de Sinaloa, que salen a las calles al día siguiente de anunciarse los resultados de la negociación. El FNURTE parece haber perdido su activo más importante frente al régimen: el control del magisterio y la garantía de estabilidad del campo de políticas, ya tales garantías se pierden toda vez que se hace posible.

De la negociación interburocrática sobre la cuestión salarial, concluida el 19 de agosto de 1972, al desconocimiento y expulsión del entonces secretario general del SNTE, ocurrida el 22 septiembre de 1972, transcurre poco más de un mes. En este lapso, probablemente se fortalecieron las alianzas opositoras al interior del magisterio, se diseñó la estrategia para sustituir en un solo golpe una coalición hegemónica por otra y se obtuvo la aprobación gubernamental para llevarla a cabo.

En efecto, el asalto del sindicato, el desconocimiento del secretario general, la designación de uno nuevo reconocido plenamente por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por el secretario de Educación Pública y por el mismo Ejecutivo Federal, no deja espacio para dudar que el tránsito de una coalición hegemónica a otra contó con el pleno respaldo de éste último. Más aún, revela el papel crucial de la Presidencia de la República en el relevo de los grupos hegemónicos al interior del magisterio, puesto que, sin el respaldo del Ejecutivo, el relevo no hubiera sido posible, tal como sucederá con Vanguardia

---

el magisterio obtuvo un incremento de \$150.00 al sueldo base más \$30.00 de sobresueldo y 50 de pasajes que en total representaban \$230.00. Vid. Peláez, 1984:151.

Revolucionaria que si en los años setenta sustituyó al FNURTE en los ochentas experimentará en carne propia la importancia de perder el respaldo presidencial.

La oposición institucional que logró apoderarse de la dirección sindical, encabezada por Carlos Jonguitud Barrios, aprovechó exitosamente el defecto estructural en el diseño organizativo del sindicato, es decir, la autonomía interna de las instancias de gobierno sindical, a fin de usarlas como recursos institucionales en la lucha por el poder del sindicato, dado que, a través del control de la Comisión Nacional de Vigilancia del SNTE y de la Secretaría General de la sección novena, generó las alianzas y obtuvo los recursos institucionales para desconocer al entonces secretario general del sindicato. La negociación salarial magisterial de 1972, será utilizada como recurso de legitimidad en la suspensión y desconocimiento del secretario general, una vez que se le juzgó por haber aceptado el cambio del sistema de pago sin incremento salarial alguno, y porque la creación de las mil quinientas plazas de doble turno se consideró “discriminatoria para la mayoría del magisterio nacional” (Salinas, 1984: 58).

La coyuntura de transición de las coaliciones hegemónicas en el magisterio, muestra la tensión existente entre las funciones de representación y las de control sindical, derivadas del patrón de articulación interburocrática, de la urdimbre de reglas y prohibiciones del campo pero también de la dependencia sindical respecto a la capacidad de respuesta institucional de la SEP.

El grupo cohesionado en torno a Jonguitud tratará de reactivar esa capacidad, de renovar el patrón de articulación y la lógica de intercambio. Al hacerlo, incrementará las tensiones entre las necesidades institucionales de la SEP y las derivadas de la alianza interburocrática, necesaria para el régimen, entre otras razones, para mantener la estabilidad política, laboral y sindical de un campo de enormes dimensiones, y también para sustentar la renovación del

mito educativo que la crisis de fin de sexenio —que iniciará la larga cadena de los sexenios de la crisis— harán primero improbable, después imposible y al final indeseable para los mismos gobiernos priistas, que paulatinamente irán desmantelando sus componentes y reestructurando el campo de políticas, como veremos más adelante.

Despojado de la misión redentora vasconceliana, carente del afán combativo y de las pretensiones de cambio y justicia, con las que el cardenismo dotó al mito educativo hasta fundirlo con el mito revolucionario, falto de la motivación unificadora de los años cuarenta, desprovisto del optimismo expansivo que caracterizó el plan de once años, durante los años sesenta, el mito educativo inicia su decadencia. No solamente carece de los motivos históricos que permitieron su renovación en el pasado, sino que tampoco cuenta con el crecimiento expansivo de la economía que otorgue credibilidad a la relación sexenal entre educación y cambio social, y por si fuera poco la universalización de la gratuidad de la educación pública, con la cual pretendió renovarse el mito educativo, se advertirá cada vez más problemática para los gobiernos posteriores en el marco del naufragio económico y las exigencias del pago de la deuda externa.

El mito educativo se colapsó porque el simple crecimiento del servicio educativo y la centralización que le acompañó, dejaron de ser las metas institucionales sectoriales privilegiadas, y porque ese redimensionamiento implicó que el horizonte valorativo del campo se transformó también. Es decir, la emergencia de nuevos temas en la agenda educativa, como la reforma de la educación con el propósito de elevar su calidad, la búsqueda de eficiencia, de coordinación entre los servicios educativos, la desconcentración o descentralización educativa, se constituyeron en ejes de un nuevo horizonte valorativo que las burocracias de la SEP y el SNTE sindical ya no compartían.

La emergencia de tales temas revela la distancia que empieza a verificarse entre ambas burocracias y el hecho de que el mito educativo, en su dimensión de crecimiento y centralización, deja de operar como imagen compartida por ellas, y no constituye más el referente común de sus acciones ni el marco valorativo sobre el cual ceñirlas, justificarlas y dotarlas de sentido. La brecha que se abre se ampliará o se acortará, según las distintas coyunturas, pero no cerrará plenamente porque las necesidades e intereses de ambas burocracias se confrontarán recurrentemente al tiempo que se necesitarán mutuamente.

Frente a la crisis surgida al final del sexenio echeverrista, y ante la debilidad del sistema político, que falto de credibilidad careció de candidatos opositores, hubo necesidad de racionalizar esfuerzos y maximizar los recursos gubernamentales a través de una amplia reorganización estatal. De este modo, se configuró el triple propósito de buscar reformar el nivel de la economía, la política y la administración. En éste último caso, la administración lópezportillista enfatizará como problemas: el derroche de los recursos financieros en la estructura administrativa estatal, la falta de mecanismos de control sobre los mismos, así como la existencia de ineficiencias y duplicidades que jugaban en contra del funcionamiento de los aparatos político administrativos. De ahí la propuesta de racionalizar recursos, de distribuirlos eficientemente, de optimizar funciones, y de planear y programar objetivos y acciones.

Este conjunto de problemas y soluciones configuraron un marco temático, una agenda gubernamental, en la cual la reforma del diseño organizacional de la SEP parecía una cuestión no sólo válida sino también urgente y necesaria. Es en ese contexto que la SEP, bajo la responsabilidad de Fernando Solana,<sup>38</sup> emprende una autocrítica que se esgrimirá

---

<sup>38</sup> Fernando Solana Morales asumió el cargo de secretario de Educación Pública el 9 de diciembre de 1977. A él lo antecedieron en el cargo entre esa fecha y hasta el primero de diciembre de 1970 los siguientes personajes. Porfirio Muñoz Ledo (1 de diciembre de 1976 al 9 de diciembre de 1977), Víctor Bravo Ahuja (1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976); Agustín Yañez (1 de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970), Jaime Torres Bodet (del 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964), José

como fundamento para una reforma, que al desplazar el mito educativo y su cauda valorativa, no podrá realizarse de otro modo más que transgrediendo la regla del consenso sindical, tal y como lo veremos más adelante.

El diagnóstico institucional, señalaba, entre otros, los siguientes aspectos: la escasa atención de la demanda que en preescolar llegaba apenas al 14% de la población; la baja eficiencia terminal que en la primaria era de 46% a nivel nacional, pero con desequilibrios regionales profundos, como, por ejemplo, el caso de Nuevo León, de 71%, que contrastaba con el de Chiapas, de 25%.<sup>39</sup> La crítica apuntaba también la ausencia de controles adecuados en torno al uso de los recursos, y la existencia de múltiples representantes de la SEP ante los estados que, en algunos casos, eran hasta 17, cada uno con sus direcciones generales que respondían ante diversos funcionarios de la SEP y que carecían de coordinación entre ellos. El diagnóstico juzgó como un defecto la concentración de decisiones de la SEP en el Distrito Federal, que ante el crecimiento y la diversidad de los servicios educativos, a menudo resultaban decontextualizadas o bien ejercidas por la burocracia sindical que posesionada en las direcciones federales las ejercían al margen de todo control central.

Ello planteaba el reto para la burocracia educativa de recobrar la capacidad de decisión sobre los recursos administrativos, personales, educativos y financieros que estaban en manos de la direcciones generales y federales. La solución será doble e implicará un proceso de reforma que centralizará y desconcentrará al mismo tiempo el diseño organizativo de la SEP.

---

Ángel Ceniceros (1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958), Manuel Gual Vidal (del 1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952), Jaime Torres Bodet (del 23 de diciembre de 1943 al 30 de noviembre de 1946), Octavio Véjar Vázquez (del 12 de septiembre de 1941 al 20 de diciembre de 1943), Luis Sánchez Pontón (del 1 de diciembre de 1940 al 12 de septiembre de 1941), (Solana, 1982: 590).

<sup>39</sup> Vid. SEP. *Memoria*, 1976-1982.

A nivel central, se fortalecerá la Subsecretaría de Planeación Educativa con facultades para planear y programar presupuestalmente a partir de sus direcciones generales, que se articularán fuertemente con la Dirección General de Organización y Métodos, facultada para autorizar o no la estructura administrativa de las distintas unidades de la SEP. Así, mientras Organización y Métodos aprobaba los diseños organizacionales, Programación autorizaba el presupuesto siempre y cuando se contará con la aprobación de aquella. Por esa vía, la Dirección General de Educación Básica y los directores federales de Educación Primaria perdieron atribuciones sobre el presupuesto y el personal.

La otra parte de la solución será la desconcentración educativa que inició formalmente en marzo de 1978 a partir de la creación de 31 delegaciones generales<sup>40</sup> de la SEP en cada una de las entidades federativas, y que al establecerse como máximas autoridades entrarán en tensión directa con directores federales de educación y supervisores escolares, en cuya percepción las funciones de las delegaciones estaban siendo ejercidas indebidamente pues eran a ellos a quienes les correspondían.<sup>41</sup> La desconcentración se propuso: a) acelerar el proceso de desarrollo educativo en cada entidad; b) planear la educación y solucionar los problemas en el lugar donde se originan, sin perder vinculación con las instancias centrales; c) racionalizar el uso de los recursos destinados a la educación; d) promover una mayor participación de la comunidad en las actividades educativas; y e) fortalecer el federalismo. (SEP, 1982 y Reséndiz, 1992<sup>a</sup>: 119)

---

<sup>40</sup> Las funciones de las delegaciones son las siguientes; operación de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria general y técnica, normal y posteriormente de adultos e indígena; acreditación y certificación; incorporación, registro de profesiones y bibliotecas; procesos de inscripción, reinscripción, acreditación y certificación; registro de grados académicos, expedición y reposición de cédulas profesionales y registro de instituciones de educación media superior que expiden títulos profesionales, así como administración de los recursos humanos, financieros y materiales. Vid. SEP, *Memoria*, 1976-1982.

<sup>41</sup> La percepción de supervisores y directores no era equivocada, ya que las delegaciones asumieron un conjunto de funciones susceptibles de usarse con fines de control, adhesión o lealtad sindical tales como: elaborar las actas administrativas y de responsabilidad a que se hicieran acreedores los trabajadores de la SEP en los estados; llevar el registro y control de las plantillas del personal de los centros de trabajo de la zona a su cargo; distribuir los cheques al personal de los centros de trabajo de la SEP; dirigir y coordinar las actividades relacionadas con la admisión, contratación, cambio de situación y desarrollo del personal, así como su actualización permanente. SEP; *Memoria*, 1976-1982.

No menos importante es advertir que la desconcentración implicó la transgresión a la regla del rediseño institucional consensado sindicalmente, constituyó un secreto institucional compartido por la burocracia de la SEP hasta su puesta en marcha, designándose como titular de las delegaciones a personajes ajenos a la coalición hegemónica sindical, con lo cual se pretendió evitar la tradicional colonización e imbricación. De esta manera, se abrió un periodo signado por desencuentros y confrontaciones entre la burocracia sindical y la educativa, quienes paulatinamente dejarán de ser los únicos actores protagónicos del campo de políticas educativas, y donde a la crisis del mito educativo seguirá la reestructuración de dicho campo, como veremos en el próximo capítulo.

Posiblemente, el desencuentro crucial había ocurrido años atrás con el acceso del grupo Jonguitud a la dirigencia sindical magisterial, que virtualmente se apropió de la estructura sindical a través de Vanguardia Revolucionaria,<sup>42</sup> que fungirá como espacio institucional de la coalición, y que revelará el acceso de los liderazgos de origen normalista que hasta entonces habían tenido escasa presencia en los órganos de gobierno sindical. El fortalecimiento vanguardista en una época en que se consolidan las tendencias para reestructurar el mito revolucionario, hacen aparecer anacrónica su pretensión de ser vanguardia y además revolucionaria.

No obstante, el anacronismo revela el horizonte ideológico en que se sustenta: la educación pública como promesa cumplida de la Revolución Mexicana y el normalismo

---

<sup>42</sup> Vanguardia Revolucionaria se formó en 1974 y tendrá como parte de sus principios la formación de militantes sindicales unificados ideológicamente bajo los postulados de la Revolución Mexicana, la defensa del nacionalismo revolucionario y la observancia del artículo 3 constitucional. La apropiación llegará al extremo de incluir en la declaración de principios del SNTE el reconocimiento al Movimiento 22 de Septiembre, mediante el cual el vanguardismo llegó a la dirección sindical, como “válida aportación a la dinámica sindical revolucionaria de México” y “patrimonio histórico, doctrinario y político” del sindicato SNTE; (1988: 10-11).

comprometido y mimetizado con ella.<sup>43</sup> Por eso, como ya se mencionaba, el fortalecimiento del vanguardismo no será ajeno al uso de los recursos institucionales con fines de adhesión y control sindical, ni será extraño que asuma el nacionalismo revolucionario del mito para presionar en favor del crecimiento y la expansión del servicio educativo. Tampoco será excepcional que abanderando la profesionalización de los maestros, reclame mayor participación en las instituciones destinadas a su formación y mejoramiento profesional y que lleve al extremo sus pretensiones de imbricación y colonización sindical, sugiriendo incluso, años después, la importancia de que la titularidad de la SEP fuera asumida por el entonces “líder moral del magisterio” y “presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria”, evidenciando así hasta qué punto había llevado el vanguardismo la traducción política y práctica del mito.

Vanguardia Revolucionaria operará como una especie de estructura paralela al interior del sindicato y copará virtualmente todos los espacios de representación sindical.<sup>44</sup> Su tarea se advierte como de reconquista sindical, reduciendo los espacios para el disenso y la tolerancia ideológica. Con ello, obtendrá el control sindical de prácticamente todos los espacios de representación y gobierno, a costa de obturar las posibilidades de expresión institucional de otras fuerzas<sup>45</sup> que buscarán instancias de representación propias, ajenas al

---

<sup>43</sup> En su declaración de principios, el SNTE señala que “Acepta la responsabilidad histórica que solidariamente le corresponde en la tarea de mantener inextinguibles los altos ideales de la Revolución Mexicana y manifiesta su determinación de luchar, permanente e incansablemente, por la completa realización de los mismos, a fin de alcanzar el destino superior al que aspira el pueblo mexicano”. SNTE, 1988: 7.

<sup>44</sup> El diseño organizativo de Vanguardia Revolucionaria tenía como soportes centrales un Comité Nacional cuya presidencia era ejercida por Carlos Jonguitud Barrios y del cual formaban parte los secretarios del CEN del SNTE y algunos dirigentes seccionales, además de un Consejo Nacional integrado por todos los secretarios seccionales y los miembros del CEN del SNTE. A nivel local las representaciones vanguardistas se extendieron a las delegaciones y centros de trabajo. Vid. Luis Hernández (1981: 30).

<sup>45</sup> En el marco de una fuerte disputa por la sección VIII de Chihuahua, que finalmente será controlada por el vanguardismo que se impondrá sobre la llamada Acción Revolucionaria Sindical y el MRM, éste obtendrá dos Carteras sindicales en el CEN del SNTE en 1977 (Fomento Cultural y Orientación Ideológica y Sindical). Presencia que será exhibida por el vanguardismo como evidencia de democracia sindical, mientras otras agrupaciones opositoras criticarán acremente la participación del MRM en los órganos de gobierno sindical.

vanguardismo pero no externas a la dinámica sindical. Mediante ellas se expresarán en ciclos de movilización que cuestionarán la capacidad sindical para procesar internamente sus conflictos y garantizar la estabilidad y la certidumbre del campo de políticas.

En efecto, el sindicalismo vanguardista se caracterizó por la búsqueda creciente de espacios de poder al interior de las instancias del régimen y de la SEP, enfatizando algunas veces sus intereses como cuerpo por encima de los intereses de la organización. Su capacidad de negociación y gestión coexistió con una distribución de bienes mediante criterios de lealtad o adhesión, excluyendo a amplios sectores del magisterio, que por lo mismo no se sentirán representados por el vanguardismo. Las dobles plazas, la movilidad profesional del magisterio, los préstamos, la dotación de viviendas, la concesión de licencias, etcétera, serán recursos explícitos de intercambio clientelar para fortalecer a Vanguardia y marginar a las otras corrientes y agrupamientos. (Reséndiz, 1992a: 80-82)

El vanguardismo fortaleció la estructura sindical interna en un sentido que desalentó o desactivó la participación activa de la base en la vida sindical, y le permitió un fuerte control sobre un sindicato que se caracterizará por su autoritarismo. Las votaciones públicas en los congresos sindicales, que permitirán la identificación, estigmatización y represión de la disidencia, coexistirán con sanciones sindicales diversas, incluida la expulsión.

La centralización y el uso discrecional de las cuotas sindicales, cuyo monto exacto es un misterio, se complementará con el control burocrático central de los procesos electorales sindicales, haciendo viables los cambios de sede de los congresos nacionales y seccionales para impedir el triunfo o la presencia de corrientes sindicales opositoras.<sup>46</sup> Los estatutos

---

<sup>46</sup> En 1977, el Congreso Extraordinario de la sección VIII de Chihuahua cuya realización en Nuevo Casas Grandes Chihuahua se había acordado entre el Comité Ejecutivo Nacional y el Comité Seccional cambió intempestivamente de sede para eludir a los delegados opositores. Similar será el caso del Congreso Seccional de la XXIII de Puebla, cuya sede inicial fue Tehuacán aunque sus actividades iniciaron en la ciudad de Puebla. Ante la presión opositora se trasladó a Acatlán y posteriormente a Chignahuapan. (Peláez, 2000: 206-207).

**permitirán un amplio margen de arbitrariedad e impedirán cualquier posibilidad de apelación, cerrando con ello los espacios de representación para las fuerzas emergentes que terminarán convirtiéndose en disidentes. Ahí se procesará una de las tensiones más importantes del campo que en años posteriores adquirirá la forma de una disputa por el monopolio de representación sindical, tal y como lo veremos en páginas posteriores.**

## V. ENTRE EL OCASO DEL MITO Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL CAMPO DE POLÍTICAS. 1978-1993

¿Qué es un fantasma?, preguntó Stephen.  
Un hombre que se ha desvanecido hasta ser  
impalpable —por muerte, por ausencia, por  
cambio de costumbres.

James Joyce. *Ulises*.

El inicio del ocaso del mito educativo se advierte en el cuestionamiento a las tareas de crecimiento y centralización, que habían operado como imágenes de la alianza interburocrática, a las cuales se opusieron nuevas tareas y valores: eficiencia, eficacia, calidad, racionalización y desconcentración, entre otras. A ello seguirán decisiones de política para rediseñar la estructura de la SEP, que transgredieron reglas sustantivas del campo, como la reorganización secretarial consensada interburocráticamente, que afectaron además el patrón de articulación de intereses, particularmente la colonización sindical y la imbricación de funciones.

De esta forma, la política de desconcentración educativa inició un periodo de confrontación interburocrática y una crisis institucional, debido a que su realización era incompatible con el patrón de articulación de intereses entre la SEP y el SNTE. La reforma tendrá que abrirse paso subvirtiendo las reglas y prohibiciones del campo. La desconcentración educativa será evidencia de la ruptura del patrimonio interpretativo común que habían mantenido ambas burocracias sobre las tareas educativas y, por ello, cuestiona partes fundamentales del mito como la centralización, la expansión de la intervención federal y el sentido mismo del crecimiento del servicio educativo como medida de los logros igualitarios de la Revolución.

Esa ruptura interpretativa, donde se advierten intereses divergentes sobre las metas y objetivos de la educación, motiva acciones que transgreden acuerdos básicos del campo y confronta a las burocracias. Este conflicto funcionará como parte de la estructura de oportunidades y posibilitará el surgimiento de movimientos disidentes, que cuestionarán tanto el encapsulamiento centralizado y corporativo de la negociación salarial como el

monopolio de representación en manos del SNTE, procesos sobre los cuales pretendemos dar cuenta en estas páginas.

A partir de aquí, el capítulo inquiriere sobre los orígenes y motivaciones de las acciones colectivas disidentes, su despliegue y efectos en la estabilidad del campo y el patrón de articulación que en buena medida se reconstituyen, después de haber sido alterados por la desconcentración, siguiendo una lógica de *contradisidencia*. Ello permitirá que la burocracia sindical reabsorba la reestructuración desconcentradora y abra paso a un ciclo de negociación y conflicto sobre las reformas políticas y de política del campo que se advierte con la descentralización y la federalización educativa.

Bajo este marco, el capítulo busca comprender los ejes del conflicto y la negociación interburocrática, así como los efectos que la reestructuración descentralizadora tiene sobre la SEP y el SNTE. Igualmente pretende entender las transformaciones y continuidades en las reglas, prohibiciones y rituales del campo y su patrón de articulación, intentando advertir cómo, ante las dificultades que afronta la reestructuración y el soporte que el mito provee para generar resistencias a la misma, paulatinamente se construye una contra-interpretación que se funda en la imagen legitimadora del federalismo como mito fundacional de la nación y que opera como eje de una reestructuración mayor del campo de políticas educativas, que se genera en el contexto de la reestructuración valorativa, política y jurídica del imaginario del mito de la Revolución Mexicana.

Concebida como pacto para la reestructuración institucional, política, jurídica y simbólica del campo, la federalización vulneró plenamente el patrón de articulación de intereses e institucionalizó la incorporación de actores ajenos a los interburocráticos. El capítulo trata de dar cuenta de ese proceso, de sus distintas dimensiones políticas, laborales y salariales, de la reestructuración corporativa que implicó y de la emergencia de nuevas reglas que coexistirán con las prevalecientes en el campo. Al final, se interpreta la batalla y la liquidación de algunos componentes sustantivos del imaginario del mito, hasta entonces resguardados jurídicamente, que se escenificará en los espacios del Congreso Mexicano en 1993.

Si bien la educación pública comprometida con el cambio y la justicia social no desaparece como valor dentro del campo, carecerá del sentido fundacional y al mismo tiempo utópico con el que emergió, y mediante el cual logró transfigurarse y renovarse en repetidas ocasiones. Su contraparte a nivel del régimen político, tendrá la misma suerte pues, la Revolución como mito político también se disolverá ante la reconstitución del pacto de dominación. El ocaso del mito será paralelo a la reestructuración del campo de políticas educativas y en modo alguno será ajeno a las transformaciones del régimen político.

Las páginas siguientes tratan de entender las sucesivas reestructuraciones del campo de políticas que iniciaron con la desconcentración, y que en cierto modo culminaron con la federalización educativa, buscando comprender el nuevo carácter de dicho campo y de su patrón de articulación, así como el horizonte valorativo que lo rige ante la presencia casi fantasmal del mito educativo.

### **1. Desconcentración y descentralización: Crisis y reestructuración del campo de políticas y del patrón de articulación**

La emergencia de la desconcentración, como tema de las políticas educativas, carecerá de un sentido unívoco, ya que no solamente expresará las necesidades por rediseñar institucionalmente la estructura de la SEP, sino también la consolidación de una interpretación institucional que la convierte en eje de la acción gubernamental y la opone a las tareas de crecimiento y concentración, que al amparo del mito educativo lograron convertirse en las metas epocales del campo de políticas educativas. Con ello, se inicia un periodo caracterizado por un conjunto de intentos sucesivos de reforma institucional, que paulatinamente irán reestructurando el campo de políticas, su patrón de articulación y su horizonte valorativo no sin dificultades, tensiones, crisis y confrontaciones.

La política de desconcentración de la Secretaría significó, entre otras cosas, la emergencia de una interpretación alternativa sobre los problemas y soluciones del campo educativo, que al convertir en problemas lo que antes habían sido los objetivos históricos del

campo (la centralización, la expansión de la intervención federal y el crecimiento de los servicios educativos), igualmente transformó la colonización sindical y la imbricación interburocrática en parte de esos problemas, cuando en el pasado habían pertenecido al conjunto de las soluciones.

La tarea de desconcentrar asumió los siguientes propósitos explícitos: acelerar el proceso de desarrollo educativo en las entidades; planear la educación; solucionar los problemas en el ámbito en que ellos se originaban sin perder vinculación con las instancias centrales, racionalizar el uso de los recursos; promover una mayor participación de la comunidad en las actividades educativas; y promover el federalismo.(SEP: 1982). Las Delegaciones Generales de la SEP serán los diseños organizativos destinados a cumplir con objetivos. Los titulares se reclutaron explícitamente de círculos ajenos a la burocracia vanguardista del SNTE, aunque no externos al campo: exdirigentes magisteriales, exfuncionarios de la SEP y de la administración pública federal.

El diseño mismo de la política desconcentradora revela la distancia que se había producido entre la burocracia de la SEP y la dirigencia del SNTE, respecto a la forma de solucionar los problemas y tensiones del campo pues, de aliada estratégica, la dirigencia sindical pasará a formar parte de los obstáculos para incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios educativos, para posibilitar la racionalización de los recursos y para lograr la reorganización institucional de la SEP. El rediseño puesto en marcha, evidenció el desvanecimiento de la percepción común del mito y la presencia de un nuevo horizonte valorativo que intentará sustentarse en un mito distinto: el federalismo, al que paulatinamente se añadirá la libertad educativa; es decir, los antagonistas históricos frente a los cuales se consolidó a principios de siglo la educación pública mexicana como campo y como mito.

La creación de las delegaciones generales en cada una de las entidades federativas representó un esfuerzo de la burocracia de la SEP por recuperar la gobernabilidad, la conducción institucional y el control normativo de la educación pública, sometida a diversas tensiones y tendencias. Una de ellas fue indudablemente el crecimiento extensivo de los

servicios educativos, operado con márgenes estrechos de planeación y problemas de calidad, en un contexto de serias restricciones financieras. Otro más, fue la falta de controles adecuados sobre el presupuesto educativo que estaba en manos de la Oficialía Mayor, a nivel sectorial, y ejercido centralizadamente por las direcciones de la SEP que manejarán montos presupuestales considerables con amplios márgenes de autonomía. Así, por ejemplo, Prawda (1984) señala cómo el presupuesto que la Dirección General de Educación Primaria ejerció durante 1977 fue superior al presupuesto estatal combinado de Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Veracruz, mientras que, en ese mismo año, la Dirección General de Educación Media ejerció un presupuesto equivalente al ejercido por Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango y Guerrero.

También se advertía problemática la falta de coordinación entre las representaciones de las direcciones generales de la SEP en cada entidad federativa, complejizada por el papel dual que los directores federales de Educación Primaria desempeñaban, como máxima autoridad educativa de la Secretaría en cada entidad, y el uso que realizaban de los recursos de autoridad y sus atribuciones institucionales con fines de control, lealtad, adhesión y representación sindical en favor del SNTE y su coalición hegemónica. Frente a ello, las delegaciones se diseñaban como unidades organizativas destinadas a generar integración y coordinación, de modo que absorbieron a las representaciones centrales de la SEP en cada estado, subsumiendo a las direcciones federales al interior de su estructura de autoridad y apoderándose paulatinamente de sus funciones.

El proceso será gradual y no carecerá de conflictos. En principio, los grupos burocráticos centrales de la SEP responderán a ese acotamiento de autoridad, frenando la desconcentración de los recursos financieros o desatendiendo sus funciones en las delegaciones, mientras aquellas que manejaban proyectos especiales lo seguirán haciendo, aunque ahora al margen del delegado y operándolos con personal bajo su control. De mayor implicación serán las tensiones y conflictos que existieron con las Direcciones Federales de Educación Primaria, que al formar parte de la colonización e imbricación sindical se convirtieron en motivo de disputa entre las burocracia de la SEP y el SNTE, simbolizando el inicio de un conflicto por la reconstitución misma del campo de políticas.

Las delegaciones generales de la SEP fueron dotadas de plena capacidad para operar los servicios educativos federales en cada entidad. A ellas correspondía la responsabilidad de operación de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria general y técnica, normal y posteriormente de adultos e indígena. A ellas correspondían también las funciones de acreditación y certificación, incorporación, registro de profesiones, bibliotecas, procesos de inscripción, reinscripción, acreditación y certificación, así como registro de grados académicos, expedición y reposición de cédulas profesionales, registro de instituciones de educación media superior que expidan títulos profesionales y finalmente administración de los recursos humanos, financieros y materiales (SEP, 1982).

La absorción de funciones y atribuciones de las delegaciones incluyeron aspectos básicos para la operación institucional y del servicio educativo, entre ellas: a) recabar y remitir a las instancias centrales la información educativa que les fuera requerida; b) llevar el registro y control de las plantillas del personal de los centros de trabajo de la SEP; c) dirigir y coordinar las actividades relacionadas con la admisión, contratación, cambio de situación, desarrollo y actualización del personal, además de elaborar las actas administrativas y de responsabilidad a que se hicieran acreedores los trabajadores de la SEP en los estados (SEP, 1982).

Esta redistribución de capacidades, atribuciones y funciones en favor de las delegaciones, operó en contra de la burocracia sindical en distintos niveles y sentidos. En primer lugar, porque supeditó la autoridad de los directores federales a la del delegado general, que desplazó a aquellos como máxima autoridad educativa a nivel estatal. Con ello, el acuerdo implícito que dejó en manos de la burocracia sindical el uso discrecional de los recursos administrativos y laborales con fines de control, adhesión y representación sindical fue por lo menos redimensionado o francamente nulificado, tanto porque el titular de las delegaciones era ajeno al vanguardismo como porque la dinámica de consolidación institucional de las delegaciones obligó a disputarle sin concesiones tales atribuciones y funciones a la burocracia sindical.

En segundo lugar, el ejercicio de las funciones de registro y control, tanto administrativo como laboral con que se dotó a las delegaciones, significó ponerlas en disputa con directores y supervisores que hasta entonces eran los responsables y titulares de tales atribuciones. De modo que en los hechos, las delegaciones redujeron los recursos y activos en favor del control y la lealtad sindical, lo que significó la puesta en marcha de una política de redistribución de recursos, atribuciones y facultades institucionales no consensada con el aliado estratégico del campo, que en ese sentido transgredió la prohibición del rediseño institucional sin el consenso de la burocracia sindical.

Al operar como estrategia para recuperar, en favor de la burocracia de la SEP, espacios institucionales, atribuciones, facultades y recursos, la desconcentración representó la forma institucional de redefinir, por la vía de los hechos, la alianza con la burocracia sindical, vulnerando abiertamente la regla del rediseño institucional consensado no solamente porque se realizó en secreto y al margen de cualquier participación de la dirigencia vanguardista, sino porque su realización no podía sino debilitar la colonización sindical, su imbricación institucional y por tanto su capacidad de control y de representación. De ahí que difícilmente podía haberse realizado de otra manera

La respuesta inicial de la burocracia sindical se procesó en los marcos institucionales del campo de políticas educativas y consistió en presionar, desde la Comisión Mixta de Escalafón, con el fin de absorber al interior de ella los cargos de delegado y subdirectores de las delegaciones, tratando de modificar su carácter de puestos de confianza. Sin embargo, el hecho de que prevalecieran como tales, denota el triunfo coyuntural de la burocracia reformadora de la SEP y explica los reiterados esfuerzos vanguardistas por influir en el nombramiento de nuevos delegados.

La imposibilidad vanguardista de cambiar a los delegados, de modificar los criterios para designarlos o influir en ellos, aunado al hecho de que algunos formasen parte de la vieja coalición sindical hegemónica (antiguos dirigentes del grupo robles-martinista), alimentó una interpretación según la cual, la desconcentración pretendía dismantelar al SNTE y desarticular a Vanguardia Revolucionaria, designando un grupo de funcionarios que habían

sido enemigos del sindicato. Cierta o equivocada, tal percepción evidenció la distancia política y simbólica existente entre aquellos que una vez hicieron del crecimiento y centralización los ejes de política del mito educativo, convirtiéndose en la manera en que la burocracia sindical resignificó el carácter de sus relaciones con la burocracia de la SEP.

Similar será la respuesta generada a nivel de cada una de las entidades federativas, donde la disputa sobre funciones y atribuciones será escenificada entre delegaciones y su personal frente a supervisores y directores de Educación Federal. Estos últimos reclamarán las atribuciones de administración, control y supervisión laboral que a su juicio les correspondían y que, argumentaban, eran ejercidas indebidamente por las delegaciones.

La interpretación de que la agregación de intereses burocráticos había perdido eficacia, no puede ser menos ilustrativa a la luz de la disputa delegacional, particularmente si advertimos que las mismas funciones y facultades de supervisores y directores federales, serán usadas en contra de la burocracia delegacional y central de la SEP.

La información que las delegaciones necesitaban para operar y que les proveían todavía supervisores y directores, fue negada o falsificada con lo cual la explícita obstrucción al funcionamiento de las delegaciones, se convirtió en parte de los recursos utilizados por la burocracia sindical en la disputa. A partir de ahí, ciertos procesos administrativos cotidianos, como la distribución de plazas o los procesos de pagos, asumieron un sentido altamente conflictivo, ya que ante la ausencia de información precisa y oportuna, los procesos se retrasaban y realizaban sin eficacia ni oportunidad. Es decir, carecían de todas las virtudes con las cuales se había investido a la desconcentración educativa (Reséndiz, 1992a).

Esta situación, caracterizada como crisis por el rezago de pagos de la SEP durante 1979 y 1980 (Street, 1992), será en realidad el aspecto más visible de una suerte de crisis institucional o desinstitucionalización, que proveerá las condiciones para la emergencia de una disidencia magisterial que generada en la periferia (entidades federativas), presionará no sólo localmente sino también en el centro del sistema. Ante a ello, Vanguardia Revolucionaria tendrá un motivo adicional para presionar por la remoción de los delegados

generales a quienes acusa de: “participar abiertamente secundando a los grupos que auspician la agitación y el descontento dentro de nuestras filas”. Reclamando por tanto “que los responsables de estas delegaciones sean maestros con capacidad y experiencia” (MRM: 14).

La aparición de la disidencia magisterial, en el marco de la desconcentración educativa y la disputa interburocrática, adquiere un sentido particularmente importante porque durante 20 años había sido eficazmente proscrita del campo educativo. Frente a esta situación, no es posible dejar de mirar la estructura de oportunidades que permite su emergencia, la cual indudablemente se encuentra asociada al rompimiento de la alianza interburocrática a partir de la desconcentración educativa.

En efecto, la desconcentración no solamente rompe el control faccional que pudiese haber tenido la burocracia sindical, con respecto a los recursos, funciones y atribuciones en materia educativa, sino que al hacerlo debilita su capacidad para controlar y representar al magisterio. La desconcentración apunta a romper el control laboral que la burocracia sindical posee sobre el magisterio, gracias al uso que de los recursos institucionales realizan supervisores y directores, en virtud de las funciones de autoridad que desempeñan.

Desconcentrar el diseño institucional de la SEP, significó acotar o eliminar la colonización sindical y la imbricación interburocrática, así como desmontar el uso político sindical de los recursos institucionales de la Secretaría. De ahí, la manifiesta incapacidad de la burocracia sindical de contener a una disidencia a cuya emergencia también contribuyó sustancialmente, puesto que, al pretender remover a los titulares de las delegaciones, recurrió a la movilización magisterial, que una vez activada no pudo ser contenida, como sucedió en el caso de Oaxaca. De esta forma, la burocracia sindical respondió también a la reestructuración transgrediendo prohibiciones y reglas del campo, como el uso de acciones colectivas y la confrontación abierta como medio de presión política.

Los espacios institucionales de las delegaciones, las viejas y nuevas funciones administrativas que cumplen en un marco novedoso, a través de un personal desligado del

sindicato, se convierten en espacios de negociación, de tramitación y solución de problemas sin la intermediación sindical. Por esa vía, la burocracia de la SEP recupera control sobre el proceso educativo y la actividad laboral del magisterio, mientras que la sindical pierde capacidad de control y representación, si bien la primera pierde también la certidumbre y previsibilidad que la segunda suministraba al campo de políticas. La disidencia encarna de manera evidente y profunda esa carencia.

El conflicto interburocrático, cuya existencia ilustra la transgresión de las prohibiciones del campo sobre el uso de los recursos de confrontación, que llegan a provocar un colapso en la capacidad de respuesta administrativa institucional; el uso, a pesar de estar prohibido, de la movilización sindical que originan algunas burocracias sindicales locales como recurso de presión política en contra de las delegaciones; el debilitamiento de la capacidad de control y representación sindical propiciada por la desconcentración educativa; la dinámica de incertidumbre e imprevisibilidad en la cual entra el campo de políticas; el trastocamiento de las reglas para la conciliación de intereses; y, de manera más general, las disputas por los espacios institucionales, sus cargos y atribuciones, son los componentes de la crisis del campo de políticas, que operando como estructura de oportunidades permitirá la emergencia y expansión de la disidencia magisterial.

### *1.1 Entre la disidencia desconcentrada y la desconcentración negociada*

Caracterizada por la movilización del magisterio en las entidades federativas —en contraste con lo que sucedía 20 años antes cuando el magisterio del Distrito Federal era el protagonista principal—, la disidencia emergerá inicialmente en la sección siete de Chiapas, demandando pago de salarios atrasados y descongelamiento del monto de sobresueldo por concepto de vida cara, a lo que añadirá, con la confluencia de la sección 40 del mismo estado, incremento al monto de sobresueldos. Ambas demandas conformarán la agenda de política laboral que las disidencias enarbolarán entre 1979 y 1981.

De marzo a septiembre de 1979, la disidencia aparece como un movimiento casi local, confinado a los marcos de las dos secciones mencionadas. Sin embargo, a partir de octubre del mismo año, se extiende a Oaxaca, Tabasco, La Laguna y Guerrero, y a partir de mayo de 1980 entra en un periodo de expansión hasta el mes de noviembre, lapso durante el cual surgen movilizaciones sustentadas en diferentes niveles de organicidad y demandas,<sup>1</sup> en lugares como Sinaloa, Baja California, Jalisco, Campeche, Veracruz, Estado de México y Morelos; seguidas de una segunda onda expansiva, que abarca de diciembre de 1980 a febrero de 1981, dinamizada por las acciones colectivas del magisterio de Guerrero, Hidalgo y Valle de México.

Si bien contingentes de distintas secciones y estados se movilizaron durante el periodo que podríamos llamar de disidencias regionales (1979-1981), solamente las secciones de Chiapas, Oaxaca y Morelos lograron mantener una presión política capaz de abrir las negociaciones con las instancias centrales y de obtener resultados explícitos y favorables en virtud de sus acciones colectivas. Un segundo núcleo, compuesto por Guerrero, Valle de México e Hidalgo, pese al despliegue de un vasto repertorio de acciones colectivas, no obtuvieron beneficios que pudieran asociarse directamente con el despliegue de ese repertorio, aunque en algunos casos consiguieron establecer espacios de negociación. Las razones de tal diferencia parecen apuntar a la manera en que se originan las acciones colectivas y su posterior dinámica, así como a las distintas estrategias institucionales de negociación desplegadas por parte de las burocracias de la SEP, el SNTE y la Secretaría de Gobernación, como veremos más adelante.

---

<sup>1</sup> Algunas demandas serán comunes, como el aumento salarial, el descongelamiento de sobresueldos, pago de salarios retrasados y democratización del SNTE, cuya importancia advertiremos especialmente. En otros se impondrán las cuestiones locales: realización de congresos seccionales en Chiapas y Oaxaca, construcción de clínicas y hospitales en las tres regiones del Estado en el caso de Morelos, etc. Sobre los movimientos magisteriales disidentes existe una extensa bibliografía. Cito algunos trabajos que me han sido útiles, ya porque recuperan documentos y testimonios de los participantes, porque son interpretaciones desde “adentro” o bien porque constituyen investigaciones fundamentales sobre el tema: Arriaga (1981), Carrillo y Martínez (1990), Fernández (1982), Hernández (1981) y (1983), Massé (1990), MRM (1980), Peláez (1984), (1984b) y (2000), Pérez Arce (1988) y Street (1992).

A pesar de que la crisis del campo de políticas configura la estructura de oportunidades que permite la expansión de la disidencia magisterial, ella no explica el origen de la acción colectiva, la cual parece situarse en el rompimiento de una regla vital del contrato laboral, cuyo recurrente incumplimiento había estado en la base de las motivaciones del magisterio de principios de siglo, para apoyar la expansión y centralización de la educación pública: el pago puntual del salario. El quebranto de esa regla, propiciada por el rezago de pagos en cuya base se encuentra el conflicto SEP-SNTE, es acompañada de un sentido de agravio que se genera a nivel político-sindical, cuando la base magisterial se confronta con la negativa de su dirigencia sindical para apoyar una demanda que consideran justa e incuestionable, y sobre la cual se añaden otras cuyo contenido se asume como incontestable.

En Chiapas, a la solución del problema de pagos, se añaden las demandas de incremento salarial y compensación al sobresueldo por vida cara, confiando en que las dirigencias seccionales asuman su defensa y encabecen las movilizaciones de la base. El sentido de indignación aparece entre el magisterio precisamente cuando las burocracias sindicales evaden la representación de tales demandas y obstaculizan las posibilidades de organización y presión autónoma de la base magisterial.

Oaxaca presenta una situación similar, ya que el conflicto entre la burocracia de la SEP y el SNTE por el cargo de delegado en la entidad, propicia que las dirigencias seccionales alenten acciones colectivas magisteriales, esgrimiendo las demandas de incremento salarial y descongelamiento del sobresueldo. Con ello, no solamente se transgrede la regla de proscripción de recursos de confrontación para dirimir las disputas del campo, sino también el uso de la movilización magisterial como recurso de presión política, que en mayo de 1980 será reprimida a petición del secretario de la sección sindical, alimentando un sentimiento de agravio en el magisterio oaxaqueño, que a pesar de ello continuará exigiendo a la dirigencia asumir y representar la defensa de sus demandas.

El reclamo moral del magisterio oaxaqueño es contundente: el sindicato se comprometió a apoyarnos y ahora cumplen o “nos dejan como estábamos”.<sup>2</sup> El incumplimiento de la función de representación deriva en el desconocimiento de la dirigencia sindical y en la formación de un comité ejecutivo electo por la base, que se enfrentará al problema del reconocimiento por parte de la burocracia sindical vanguardista, como sucederá también con la representación autónoma de Chiapas.

El magisterio de Morelos, por su parte, transitará por un camino similar en la constitución de un sentido de agravio con sus patrones de condena, pues la negativa de sus liderazgos a encabezar la protesta por una muerte que imputan a la deficiencia de los servicios médicos en la entidad, será el detonante que permitirá el cuestionamiento moral, después el de legitimidad, hasta continuar con el desconocimiento de tales liderazgos, cuya existencia aparece como un obstáculo para la obtención de sus demandas.

La producción del sentido de agravio moral entre el magisterio de Chiapas, Oaxaca y Morelos, permite advertir una de las tensiones básicas del campo de política educativas, que en la coyuntura en que se origina la acción colectiva tiene una importancia crucial. En efecto, la tensión entre las funciones de representación y control que encarna la burocracia sindical, son los márgenes donde se fortalece el sentido de agravio moral entre el magisterio, dado que, al usar dicha tensión buscando favorecer sus intereses sectoriales y de grupo, asume la representación como recurso de presión política en contra de las delegaciones, renunciando a ella cuando conviene a sus intereses y no a los del magisterio. De igual forma, como en condiciones de estabilidad del campo, esgrime el control sindical como un activo a su favor en la negociación política.

La negativa o la renuncia burocrática de representar sindicalmente al magisterio movilizad, detona el sentido de agravio y permite construir una suerte de regla moral, desde donde interpretar la validez de las acciones colectivas disidentes. Es decir, la negativa de representación rompe un acuerdo básico, incumple la obligación vital en la que se

---

<sup>2</sup> La expresión aparece en Francisco Pérez Arce (1988).

sustenta la relación dirigente-dirigido, representante-representados. De ahí que la relación de representación se rompa y que dicho rompimiento se agudice, debido a que el incumplimiento significa la renuncia de la dirigencia a encabezar la búsqueda por el mejoramiento de la seguridad material de sus “representados”.

El agravio y la regla de interpretación moral, dejan desnuda la situación de rechazo explícito de la burocracia sindical a la representación, permitiendo que el movimiento transite del plano material al plano de significación política, en el cual se cuestiona el papel y la función de los liderazgos sindicales y se genera una nueva percepción sobre el problema y las alternativas para resolverlo. En virtud de ello, se construye la interpretación de que las demandas económicas pueden cumplirse si complementariamente se lucha por democracia al sindicato. De ahí la emergencia de un sentimiento novedoso: el de propiedad colectiva del sindicato. Es decir, el de una organización sindical concebida como propiedad del magisterio y no de sus coaliciones y grupos burocráticos. Por ello, el desconocimiento de los representantes aparece plenamente justificado en virtud de la carencia de una representación satisfactoria.<sup>3</sup>

Por otra parte, la solidaridad inicial mutua entre el magisterio oaxaqueño y chiapaneco, sus convergencias físicas y políticas con Morelos, la adhesión del Valle de México, Guerrero e Hidalgo, conformarán un sentido de infortunio compartido y de convalidación moral de sus demandas, que no necesariamente se traducirá en acciones colectivas conjuntas y en un sentido mutuo de futuro.

---

<sup>3</sup> La disidencia chiapaneca de la sección 7 señalaba que “Ante la incapacidad de que nuestros órganos sindicales(...) por estar manipulados por los charros aprovechándose de la legalidad estatutaria para actuar en contra del interés y la decisión mayoritaria de las bases, nos vimos en la necesidad de constituir el Consejo Central de Lucha del Magisterio Chiapaneco...”. Por su parte, el Balance del Movimiento Magisterial de Oaxaca explicaba que alrededor de la demanda de incremento salarial el movimiento comenzó a tomar forma, aunque “Debido a (su) falta de experiencia (...) y al férreo control que los charros habían tenido en la sección, tuvieron que pasar más de diez días de paro y la realización de las primeras grandes movilizaciones para que surgiera clara y unánimemente la segunda gran demanda del magisterio oaxaqueño: democracia sindical”. Vid. *El Movimiento Magisterial Chiapaneco y Balance del Movimiento Magisterial en Oaxaca*, en Luis Hernández; 1981, 105 y 121.

Guerrero, Valle de México e Hidalgo no transitan por esa ruta de constitución del agravio, patrones de condena, deslegitimidad de los dirigentes y desconocimiento de los mismos; sus movilizaciones no marchan paralelas al despliegue de acciones colectivas que involucren a la mayoría del magisterio. En estas entidades, las acciones colectivas son solidarias y a menudo subsidiarias de las del “núcleo del sur”, sin lograr detonar seccional o estatalmente el sentido de agravio y los patrones de condena. De ahí que aparezcan como un lento proceso de acumulación de fuerzas, que se descarga en la confluencia de acciones colectivas como paros y movilizaciones en las que convergen los seis estados disidentes, como ocurrió en junio de 1980, donde coyunturalmente confluyeron también contingentes de Sinaloa, Baja California, Campeche y Veracruz.

Las secciones de Chiapas transitan de la periferia al centro, de la entidad a la federación y en cierta manera exploran las posibilidades de movilización que la crisis de campo de políticas ha generado. Transitan de los paros escalonados con los que iniciaron sus acciones entre marzo y mayo de 1979, a la huelga en septiembre del mismo año. La respuesta institucional se genera después de 29 días y consiste en una compensación salarial de \$1 500.00, y la promesa de la burocracia del SNTE de convocar a congresos para las secciones 7 y 40 de la entidad. Su cumplimiento, reiteradamente pospuesto por el vanguardismo<sup>4</sup>, será motivo de una movilización disidente posterior, que logrará en marzo de 1981 lo que ellos concebirán como la primera sección democrática.

Entre mayo y agosto de 1980, el magisterio oaxaqueño se constituye en el dinamizador de la disidencia bajo las demandas de incremento salarial, descongelamiento del sobresueldo<sup>5</sup> y reconocimiento vanguardista de la Comisión Ejecutiva, elegida por la base ante el desconocimiento del Comité Ejecutivo Seccional, por lo que demandarán también la realización de un congreso seccional para elegir una representación estable dentro del marco

---

<sup>4</sup> El compromiso de la burocracia sindical de realizar congresos seccionales y posponer constantemente la realización de los mismos será uno de los ejes de la confrontación entre las disidencias y el vanguardismo que apelará a la legalidad estatutaria que en su artículo 209 señala que “El Congreso Ordinario de Sección, será convocado por el Comité Ejecutivo Seccional respectivo, previa autorización del Comité Ejecutivo nacional del SNTE; con 30 días de anticipación, cuando menos, a la fecha en que deba realizarse el citado congreso” SNTE: 1988: 155.

estatutario.<sup>6</sup> Los recursos de presión política serán el paro de labores y las movilizaciones que, al igual que el magisterio chiapaneco, transitarán de la periferia al centro hasta confluir en la ciudad de México el 29 de mayo de ese año.

El proceso de negociación con la disidencia oaxaqueña será particularmente tenso, porque pondrá en entredicho la regla del monopolio de representación, que para no transgredirse requerirá de la participación de sus detentadores legales, es decir, de la coalición vanguardista que reiteradamente se había negado a concederle cualquier representación a la disidencia. De hecho, la explicación pública que había elaborado Vanguardia Revolucionaria consistía en reactualizar las tesis conspiracionistas, responsabilizando al Partido Comunista y al MRM de “...agitación en algunos puntos del país traicionando la oportunidad que el gobierno de la República les ha dado de manifestar sus inquietudes por el camino institucional, inicia[n]do una ofensiva nacional que pretende desquiciar el orden constitucional, provocando desorientaciones en el campo con resultados criminales, así como en la filas de las organizaciones sindicales, pretendiendo ahora quebrantar la unidad del magisterio nacional organizado”(MRM, 1980: 10).

La presión magisterial a través del paro, las movilizaciones y el plantón en la ciudad de México, abrieron la negociación con la SEP respecto al incremento salarial, aunque condicionada al aval y participación del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE.<sup>7</sup> La situación no podía ser más incómoda, puesto que salvar la integridad del monopolio de representación implicaba la participación del SNTE en dicha negociación, aunque también significaba un cuestionamiento ostensible a esa capacidad de representar. El establecimiento de las negociaciones era evidencia de la incapacidad de mantener la representación y control de la

---

<sup>5</sup> El porcentaje de incremento salarial que se demanda será de 60%, además del descongelamiento e incremento del sobresueldo y la duplicación de los quinquenios.

<sup>6</sup> De acuerdo al marco estatutario “El Comité Ejecutivo Seccional es órgano de gobierno sindical que representa el interés general de los trabajadores de la educación dentro de su respectiva jurisdicción...” (Artículo 54), mientras la Comisión Ejecutiva es una suerte de órgano de gobierno de excepción designado por el CEN del SNTE en sustitución de aquél “...cuando haya causa para ello, y lo considere conveniente y estrictamente necesario, para la buena marcha del sindicato”. (artículo 90 fracc. XVII) .SNTE;1988, 44-45 y 67.

<sup>7</sup> El Comité Ejecutivo Nacional tiene entre otras atribuciones la de ejercer la representación como órgano permanente superior de gobierno del SNTE y detentar la personalidad legal del mismo, según el artículo 90 de los estatutos. SNTE, 1988: 66.

corporación para evitar primero la insurrección magisterial y desarticular después su capacidad de interlocución.

De ahí la negativa de la burocracia vanguardista a participar en las negociaciones, postura que frente a la presión disidente y de la misma burocracia de la SEP, convierte un problema laboral y de representación sindical —hasta entonces interno al campo de políticas— en un problema político. Ello demandará la intervención del ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, que obligará a las partes a negociar. El SNTE cede en el reconocimiento de una Comisión Ejecutiva formada por 12 líderes opositores, aunque presidida por un vanguardista, a fin de que se lleven a cabo las negociaciones sobre cuyos resultados impone una condición: la responsabilidad exclusiva del CEN de otorgar información sobre la respuesta de la SEP respecto a la cuestión económica. Bajo esas circunstancias, se negocia y se induce, mediante la amenaza gubernamental de represión, a concluir el plantón que termina el 12 de junio. Al día siguiente, Vanguardia Revolucionaria da a conocer la respuesta de la SEP.<sup>8</sup>, mientras la disidencia oaxaqueña levanta su paro en la entidad, el 16 de junio.

En agosto de 1980, la burocracia de la SEP establece una estrategia múltiple para desalentar las movilizaciones disidentes, pues además de otorgar el incremento de 22% al salario base y de reprimir administrativamente o amenazar con hacerlo, inicia un proceso de reorganización de las delegaciones, que se propone eliminar los problemas administrativos y de pagos de los maestros. Con ese fin y bajo la consigna de “servir al maestro” se crean los Departamentos de Servicios Regionales en cada delegación, que asumieron parte de las funciones de gestoría que desempeñaban los supervisores escolares<sup>9</sup> abriendo nuevamente

---

<sup>8</sup> De acuerdo a la interpretación que elaboró el MRM, el 13 de mayo se pactó en secreto un monto de \$650.00 por plaza de primaria y \$47.50 por hora-semana-mes para posprimarias, concebidos como aumentos indirectos y por tanto sin impacto en la tabulación jubilatoria. Al anunciarse tales montos, el 13 de junio, se conciben como parte del sueldo base repercutiendo por tanto en la tabulación. Ese parece ser uno de los logros económicos obtenidos por la disidencia oaxaqueña, además del incremento del 22% efectivo a partir de la segunda quincena de agosto y \$500.00 de compensación a los maestros que trabajan en poblados no mayores de 2500 habitantes. Vid. Movimiento Revolucionario del Magisterio(1980).

<sup>9</sup> Los departamentos de Servicios Regionales tenían como funciones informar sobre la asistencia de los profesores, dar cuenta de los problemas de deserción escolar, monitorear el estado de las instalaciones escolares, además de realizar los pagos y trámites administrativos de los servicios a los cuales tenían derecho los profesores.

un espacio y un motivo de disputa entre la SEP y el SNTE. El conflicto se concentró en el control de los departamentos, a menudo ganados en favor de la burocracia sindical que encontró en ellos una manera de *reciclar* a supervisores y directores impugnados por la disidencia y que encontraron nueva cabida en tales departamentos. Fortuita o no, la solución apunta nuevamente al uso de los recursos institucionales con fines de control y representación sindical, que se habían pretendido eliminar con la desconcentración.

Paralelas a las movilizaciones de junio de 1980, se generan las acciones colectivas del magisterio de Morelos, cuyos patrones de condena se constituyen en una ruta similar a Oaxaca y Chiapas, y que tienen en su base la negativa de la dirigencia seccional a representar sus demandas, esencialmente el mejoramiento de los servicios médicos del ISSSTE, y generan, el 18 del mismo mes, el desconocimiento del Comité Ejecutivo Seccional y la formación de una Comisión Ejecutiva elegida por el magisterio disidente.

A partir de ese momento, el reconocimiento de tal comisión y la celebración de un congreso extraordinario para elegir un nuevo comité, serán reivindicaciones imprescindibles a las que se añaden el 30% de incremento salarial, el descongelamiento del sobresueldo y su incremento en 100%, la construcción de cuatro clínicas en Morelos y reformas al artículo 79 de la Ley del ISSSTE para incrementar las jubilaciones. Estas peticiones son el motivo de la huelga del magisterio disidente de Morelos, que inicia el 13 de octubre y concluye el 22 de noviembre de 1980.

Si para la disidencia chiapaneca y oaxaqueña, el apoyo, simpatía o solidaridad de los padres de familia había sido crucial, para la disidencia morelense y su huelga será determinante, en especial porque en Morelos la histórica alianza SEP-SNTE vuelve a operar como tal, configurando una campaña de desprestigio que concibe la huelga como un atentado contra la educación de la niñez, al movimiento como producto de la participación de agitadores profesionales extranjeros, argumentando, además, que el gobierno federal había otorgado tres aumentos salariales a lo largo del año, intentando con ello descalificar las razones de la huelga.

La posición conjunta SEP-SNTE, será confrontada en el plano político construyendo también la solidaridad con el resto de la disidencia mediante la llamada “marcha nacional” de Cuernavaca a la ciudad de México, que acosada reiteradamente por la fuerza pública llegará finalmente a su destino para desplegar acciones conjuntas con los contingentes chiapanecos entonces en plantón. A través de él, se logra un acuerdo el cinco de noviembre, en virtud del cual la burocracia sindical vanguardista les reconoce representación, mediante el establecimiento de comisiones ejecutivas, comprometiéndose a celebrar congresos seccionales para nombrar los comités ejecutivos correspondientes.

El acuerdo parece entrañar una lógica estratégica en la cual se pasa de la disputa SEP-SNTE confrontadas por conceder mejoras salariales *versus* representaciones sindicales, a otra donde se prometen las dos, a cambio de la desactivación de las acciones colectivas. Los costos de la disidencia parecen distribuirse conjuntamente entre los integrantes de la alianza histórica del campo de políticas, que es el punto donde reside el cambio de estrategia.

Indudablemente, la confluencia de Chiapas y Morelos parece políticamente preocupante, puesto que son dos de las tres secciones que han logrado desconocer a sus representaciones con el apoyo casi total del magisterio, de modo que parece razonable suponer que en ello estriba la voluntad burocrática de negociar. Sin embargo, en la escena aparecen otros motivos, entre ellos, las acciones disidentes de Puebla, Michoacán, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero, Tlaxcala y Estado de México, cuya convergencia con las anteriores parece más que posible si atendemos a la existencia de una instancia organizativa y de coordinación como la CNTE formada el año anterior.<sup>10</sup>

La posibilidad de un acuerdo SEP-SNTE para confrontar a la disidencia, parece plausible si pensamos que el acuerdo de noviembre, que implicó la intervención de la Secretaría de Gobernación, se procesó tanto en el nivel político-sindical como en el laboral. En el primer nivel, la respuesta fueron las Comisiones ejecutivas de “composición” formadas por 13

---

<sup>10</sup> La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, formada en 1979, tendrá ante sí el reto de articular movimientos con dinámicas regionales e intereses particulares, además de superar las disputas

integrantes, que permitieron la participación de liderazgos disidentes (6) pero bajo mayoría vanguardista (7 del CEN del SNTE). Mientras tanto, la celebración de congresos seccionales, no obstante la definición de un plazo para su realización (120 días), fueron reiteradamente pospuestos en virtud de las atribuciones del CEN del SNTE.

En el segundo nivel, el laboral, se abrirán negociaciones con las representaciones de la SEP y el SNTE para tratar las cuestiones económicas. Después de ello, la respuesta basada en la fuerza será inmediata, el plantón se desaloja y los conflictos vuelven a su dinámica local (estatal) y, aunque la negociación se realiza en la ciudad de México, la presión política y el despliegue de acciones colectivas se mantendrá en las entidades federativas. De ahí que la huelga morelense continúe hasta el 22 de noviembre, una vez que la SEP se comprometa a descongelar el sobresueldo, a pagar los salarios retenidos y a no sancionar a los maestros huelguistas, mientras el ISSSTE propone la construcción de clínicas periféricas, guarderías y una tienda.

Después de Morelos, las concesiones serán cada vez más limitadas, tanto en el terreno sindical como laboral. Más aún, la agitación que se percibe en noviembre se despliega con toda su fuerza hasta principios de diciembre y reinicia en enero para alcanzar su máxima intensidad en febrero, pese a ello los logros son restringidos.

El Valle de México establece un mecanismo para desconocer a sus dirigencias, nombrar nuevas y tomar decisiones colectivamente en los llamados congresos de masas. Hidalgo hará lo mismo al finalizar el año, y Guerrero establecerá una comisión ejecutiva a partir de una consulta al magisterio. En los tres casos, se trata de construir un mecanismo alternativo a la ruta del agravio y los patrones de condena, en virtud de los cuales los profesores de Chiapas, Oaxaca y Morelos lograron producir respuestas colectivas abrumadoramente mayoritarias, y que terminaron en el desconocimiento de las dirigencias seccionales. En efecto, Valle de México, Hidalgo y Guerrero no logran establecer una oposición estatal o plenamente mayoritaria y, aunque sus movilizaciones confluyen en febrero al amparo de la CNTE que

---

ideológicas encarnadas por las diversas corrientes que confluyeron al interior de ella. Vid. Carlos E. Massé Narváez, (1990) y Jesús Martín del Campo (1992).

opera como instancia de acción conjunta, no consiguen abrir negociaciones tripartitas con el tutelaje de la Secretaría de Gobernación. Al parecer, la estrategia interburocrática advirtió la diferencia entre el “núcleo del sur” y el del “centro”, y consecuentemente trató de separarlos y de someterlos a un tratamiento distinto.

En enero de 1981, la evidencia del restablecimiento de la alianza SEP-SNTE es mucho más clara, sus burocracias anuncian el prometido descongelamiento de las tasas de sobresueldo (entre el 5% y 15%) además de la desgravación de impuestos. Mientras tanto, la CNTE pretende generar una negociación nacional a partir de un pliego petitorio que incluye, entre otras reivindicaciones, democracia sindical e incremento salarial del 50%. Valle de México, Guerrero e Hidalgo constituyen su base de movilización. El conflicto en Hidalgo prácticamente había sido desactivado con la negociación de la SEP con el Consejo Central de Lucha del Estado de Hidalgo (CCLEH), quien pedía destitución del director Federal de Educación en la entidad, reinstalación de los despedidos por el paro y cese de hostilidades contra ellos. Por su parte, el vanguardismo de la entidad toma locales sindicales y llama a un paro buscando la anulación del convenio

En ese contexto, ocurren simultáneamente dos actos de fuerza. Por un lado, el desalojo violento de los maestros disidentes de Guerrero, en paro desde el 15 de enero; y por otro, el asesinato del profesor Misael Nuñez ocurrido el 30 del mismo mes. A ello le sigue el plantón de los tres contingentes del “centro”, que es reprimido con el uso de la fuerza y el desalojo. El cambio de estrategia es ostensible, no hay interlocución en la SEP, tampoco en el SNTE, la cuestión se disputa en el terreno de la violencia sindical y gubernamental como lo muestra la emboscada vanguardista contra la marcha disidente en Hidalgo donde muere Pedro Palma, profesor disidente.

Ante esta situación, la disidencia agrupada en la CNTE trata de evitar una retirada en condiciones de derrota, logrando negociar y pactar en el terreno político sindical cinco nuevas carteras en los comités seccionales para incorporar a los opositores sindicales. Se imponen las negociaciones en paquete: todos negocian o no se negocia con nadie, todos aceptan las carteras sindicales o no se reconocen representaciones. La dinámica del campo

parece recobrar su cotidianidad: inducir a la negociación, imponiéndola a sabiendas de que si no se acepta se convoca la coerción. Con esa lógica concluye la primera onda expansiva de la disidencia magisterial, acotada ahora a las dimensiones de la corporación magisterial y a los límites de una disputa sindical. Los vanguardistas lo saben o lo intuyen, lo festejan ironizando sobre la adición de cinco “charros” más a la estructura sindical. Sin embargo, nada de lo acontecido es equiparable con lo ocurrido 20 años atrás.

A partir de 1981 se percibe también un cambio de estrategia de la burocracia de la SEP, que intenta restablecer en cierto modo la regla del rediseño institucional consensado con la burocracia sindical. Con ello, se advierte el reconocimiento implícito de que la desarticulación de la disidencia y la consolidación de la desconcentración implican el restablecimiento de la imbricación interburocrática a nivel periférico del campo, es decir, compartiendo las funciones y recursos de las delegaciones generales con la burocracia sindical. Esta es la contraparte del acuerdo que se percibe a nivel laboral, mediante el cual se descongelan los sobresueldos y se reducen los impuestos al salario magisterial, obligando a la disidencia a trasladar su conflicto a la esfera sindical, cuya burocracia se ha fortalecido con las funciones institucionales que desempeñan las delegaciones o al menos con algunos sectores de la misma

El restablecimiento de la imbricación dependió de las fuerzas de los contendientes locales (las secciones sindicales), que en ciertos casos lograron hacerse de la titularidad de las mismas, y en otros de algunos puestos directivos de menor jerarquía. En ambos casos se recuperó parte de la capacidad de gestión y control de la burocracia sindical, neutralizando también parte de los propósitos de la desconcentración, pero no a ella en cuanto tal. La sola presencia de las delegaciones y su estructura de autoridad sometió y acotó el uso de las atribuciones y recursos institucionales que los directores Federales de Educación y supervisores ejercían prácticamente sin limitación alguna.

La desconcentración y sus delegaciones ampliaron los márgenes de negociación de los comités ejecutivos seccionales, que se convirtieron en sus interlocutores locales a fin de resolver los diversos problemas, gestiones y tramites laborales del magisterio de cada

entidad. Esta especie de autonomía o desconcentración sindical fue un motivo adicional de preocupación de la burocracia sindical que se vio obligada a plantearse la necesidad de revisar la estructura sindical, en virtud de lo que el secretario general del SNTE llamó: “agresiones al sindicato” y que expresaban plenamente la percepción sindical de que los costos de la desconcentración estaban siendo pagados por ellos. Como dijo públicamente Martínez Martín, entonces secretario general del SNTE, rompiendo con ello la máxima del secreto en la confrontación de los actores del campo: el sindicato ha “tenido que afrontar los errores de una desconcentración educativa que lejos de cumplir con los altos propósitos de la reforma administrativa impulsada por el presidente de la República se ha convertido en pequeña trinchera donde se instrumenta todo tipo de acciones en contra de nuestra organización sindical y de sus dirigentes” (SNTE, 1981: 105).

De ahí, entonces, que el cambio de estrategia de la burocracia de la SEP, al permitir el restablecimiento heterogéneo de la imbricación y colonización sindical a nivel local, sea visto con recelo por la coalición sindical vanguardista, consciente del cambio de lo que ellos llaman “actitud” de ciertos funcionarios”, aunque no el sentido y efectos de la desconcentración que en cierto modo obligó a rediseñar la organización sindical.

La presencia de las delegaciones y de la misma disidencia sindical, permitieron que las dirigencias seccionales tuvieran mayor importancia en la disputa por el control de las primeras y la confrontación con las segundas, ganando autonomía respecto al centro, que intentó controlar el proceso enviando representantes especiales del CEN del SNTE. Por lo demás, la disputa intrasindical obligó, en algunos casos, a la intervención de los gobiernos locales como sucedió en Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas, ya para mediar el conflicto o para participar en él, de modo que por la vía de los hechos el campo de políticas, caracterizado por el esquema binario SEP-SNTE, se modificó para incluir a las disidencias y los gobiernos estatales, pero también a la CNTE y, en los momentos de mayor tensión, incluso a la Secretaría de Gobernación.

La creciente importancia de los espacios de disputa y negociación a nivel de las entidades federativas, así como de sus actores, obligaron a la burocracia sindical a dar una respuesta

isomórfica, que consistió en ampliar la Secretaría de Organización en ocho, de carácter regional,<sup>11</sup> en las cuales se agruparon determinados estados de la República. A cada entidad se le asignó un coordinador estatal que dependía del secretario de Organización de la región respectiva. Sus propósitos explícitos eran vigilar y coordinar el trabajo sindical de acuerdo a las directrices centrales, y fortalecer la disciplina y cohesión entre los órganos de gobierno sindical. Es decir, contrapesar la autonomía seccional.<sup>12</sup>

## *1.2 Descentrar el campo educativo entre 1979-1981. La Revolución y el federalismo*

La presencia de las disidencias magisteriales exacerbó la crisis institucional del campo de políticas educativas añadiendo un nuevo eje de tensión al conflicto interburocrático, pero también una razón sustantiva para restablecer en alguna medida la articulación SEP-SNTE. La situación exigía desactivar el conjunto de movimientos que restaban capacidad de previsión política y de políticas al campo, que cuestionaba recurrentemente la estabilidad del mismo mediante la incorporación de acciones de confrontación para abrir las negociaciones salariales, cuya sola presencia constituía un desafío exitoso en contra del monopolio de representación sindical, y que evidenciaban ostensiblemente su menguada capacidad para controlar política y sindicalmente a porciones significativas del magisterio.

La coyuntura 1979-1981, fue ciertamente la de la emergencia de las disidencias regionales pero también la de la crisis institucional del campo de políticas, en tanto se transgredieron las reglas y prohibiciones que le daban previsibilidad y estabilidad. Entre ellas, el rediseño institucional consensado interburocráticamente; el uso de los recursos institucionales de la SEP con fines de representación y control sindical; el pleno control

---

<sup>11</sup> En 1983, la Secretaría de Organización I correspondió a Tomás Vázquez Vigil, la II a Segismundo Fernández, la III a Jesús Cervantes, la IV a Jaime Santana, la V a Ignacio Inzunza, la VI para Ignacio Langarica, la VII para Juan N. Callejas Arroyo y la VIII para Salvador Martínez Macías.

<sup>12</sup>El Artículo 97 de los estatutos sindicales precisa en su fracción II como atribuciones y obligaciones de los secretarios de Organización "Cuidar empeñosamente, que se conserven y fortalezcan la cohesión interna y la unidad en la acción sindical entre los miembros y dirigentes de las Delegaciones y Secciones del SNTE; recíprocamente, entre éstos y el Comité Ejecutivo Nacional". SNTE; 1988, 82.

laboral del maestro por parte de la burocracia sindical; la agregación funcional de los intereses interburocráticos e incluso la regla del secreto institucional sobre los acuerdos y desacuerdos interburocráticos. Varias de estas transgresiones expresaron efectos o propósitos implícitos de la desconcentración educativa, que formaban parte del nuevo horizonte axiológico del campo, para el cual la colonización sindical y el patrón de articulación interburocrático, constituían limitantes al control normativo que la burocracia de la SEP pretendía asumir sobre el servicio y los procesos educativos.

La crisis ensancha la fractura interburocrática SEP-SNTE. La causa de las disputas son por el control de las delegaciones, sus recursos, plazas y atribuciones, y después por las estrategias para contener a las disidencias, obligando incluso a la intervención gubernamental a fin de que la burocracia sindical acepte la necesidad de negociar. Las disidencias cuestionan la regla del monopolio de representación y ejercen una presión constante sobre la negociación salarial usando recursos de confrontación hasta entonces proscritos del campo. Su eficacia para obtenerlos, por lo menos en los casos de Morelos, Chiapas y Oaxaca, prácticamente corren paralelos al distanciamiento SEP-SNTE.

Si bien la reconstitución de la alianza interburocrática dificultará la obtención de nuevos logros laborales, no eliminará la capacidad de confrontación de la disidencia; por ello, durante los años ochenta el campo de políticas entra no solamente en un proceso de crisis y reestructuración sino de franca y conflictiva competencia por la representación y la negociación laboral entre el SNTE y las disidencias, cuyas acciones intentará concertar la CNTE. La disputa por la representación se concentra en los espacios sindicales y la realización de congresos seccionales para elegir comités ejecutivos, que una y otra vez el CEN del SNTE retrasa o condiciona. Finalmente, los congresos lograrán realizarse en marzo de 1981 en el caso de Chiapas, donde la abrumadora adscripción disidente del magisterio obtendrá lo que ellos mismos llamarán representaciones democráticas, en tanto que en febrero de 1982, se realizará un congreso extraordinario en Oaxaca, mediante el cual se logra la elección de un CES disidente. Por su parte, en el caso de Morelos se establecerá, en abril de 1981, un comité ejecutivo vanguardista a través de un congreso que muestra los amplios recursos del CEN del SNTE para imponer sus candidatos.

Las concesiones obligadas a las disidencias, pese a sus movilizaciones, serán cada vez menores. Mientras tanto, las acciones de confrontación dan paso a la violencia: la toma disidente de las instalaciones sindicales y su desalojo por los cuerpos de seguridad pública, la violación del secretario democrático de la sección 19, y la confrontación entre disidentes y vanguardistas en la celebración del 1 de mayo de 1983. La rentabilidad política de las marchas, mítines y plantones de marzo, como los de 1982, parece cada vez menor, pues sólo se logra: la incorporación de seis secretarios a los comités seccionales de Morelos, Hidalgo y el Valle de México, y la promesa de convocar, en las dos últimas secciones, a congresos extraordinarios en septiembre, que se realizarán hasta noviembre y diciembre, y que serán ganados por Vanguardia, en medio de una táctica disidente de boicotarlos como sucedió en el Valle de México o simplemente de no participar en ellos, como ocurrió en Hidalgo, estrategias que a fin de cuentas terminaron facilitando el triunfo vanguardista

Durante estos años, 1982-1983, se perfila la descentralización educativa como política sexenal sustituta de la desconcentración, ganando legitimidad a su favor, mediante las consultas públicas tuteladas y corporativas que emprende el gobierno, y a través de la elaboración de una concepción que valora como defecto lo que antes fue virtud: la centralización, concebida como obstáculo para la acción normativa de la SEP, al tiempo que se percibe una insuficiencia crucial en el campo en el hecho de que “La escuela no se ha transformado en el espacio de uso comunitario generalizado y no ha logrado que la comunidad se responsabilice satisfactoriamente de su cuidado y mantenimiento” (CEE, 2).

Sin embargo, los recursos simbólicos mediante los cuales se intentará dotar de legitimidad a la descentralización serán dos de los mitos sustantivos de la historia del país: el revolucionario y el federalista, el que instituye el orden contemporáneo y el que funda la nación misma. La reestructuración institucional y la política del campo se conciben ahora como revolución educativa, tratando de asociar la idea de una transformación necesaria y justa que se despliega continuamente y sin descanso, y que al hacerlo casi se renueva eternamente, tal como se concibió oficialmente la Revolución Mexicana. “Revolucionar,

[decía Reyes Heróles], es propiciar la innovación, aceptar la mudanza y el nuevo giro de las cosas” (1985: 82).

La *revolución* es la imagen que la nueva administración gubernamental añade a la de *reforma* del sexenio anterior, es la solución frente a lo que califica como crisis educativa. En ella, se contienen también múltiples promesas de cambio: combatir las desigualdades regionales, propiciar la participación democrática, afirmar los valores nacionales, superar las ineficiencias y desarticulaciones institucionales y erradicar lo que Reyes Heróles llamó “hábitos administrativos viciosos”. La Revolución Educativa construyó un nuevo horizonte valorativo, que en cierto modo definió también los nuevos o viejos espacios en los que la burocracia de la SEP pretendía intervenir, a saber, la formación y superación profesional magisterial, la desvinculación entre educación y sistema productivo, la deserción y la reprobación; el establecimiento de la educación básica de diez grados; mayor eficiencia y calidad en los servicios educativos.

La descentralización<sup>13</sup> como instrumento sustantivo de la Revolución Educativa se invistió también de propósitos y contenidos que forman parte de sus promesas políticas y de política, a la vez que clarifican y amplían el horizonte valorativo que pretenden instituir: a) democratizar, mediante la participación de la comunidad en los problemas educativos; b) fortalecer el federalismo a través de la participación de las entidades; c) elevar la calidad de la educación por medio del establecimiento de modelos educativos regionales; d) incrementar la eficiencia institucional en tanto que la hipertrofia la ha inmovilizado.

La descentralización pretendió transferir de la federación a los estados, y a través de ellos a los municipios, los servicios y recursos financieros correspondientes a la educación básica y normal, sin que la federación perdiera sus atribuciones rectoras y de evaluación (SPP, 1988). Descentralizar implicó también modificar, por una vía distinta, el patrón de articulación interburocrático y la colonización sindical, debido a que la transferencia

---

<sup>13</sup> Sobre la desconcentración y la descentralización nos han sido útiles los trabajos de Álvarez (1991) y (1992), Arnaut (1998), Bracho (1990), Miranda (1992), Reséndiz (1992a) y (1992b), Ornelas (1995), Torres (1986), Street (1982), (1983) y (1992).

significaba ampliar institucionalmente el número y tipo de actores del campo educativo, particularmente locales, tales como gobernadores, presidentes municipales, agrupaciones magisteriales, asociaciones de padres de familia, entre otros.

Las dimensiones de la transferencia a los gobiernos estatales eran las siguientes: cerca del 77% del personal educativo (485 000 aproximadamente), 60% del presupuesto educativo (equivalente a \$132 000 millones), 93% de los centros de trabajo (62 000 planteles) y el 86% de la matrícula atendida por la SEP (aproximadamente 12 millones de estudiantes).

Descentralizar en su versión de transferencia, implicaba debilitar el monopolio de representación sindical, como lo hizo la desconcentración, ya que no existían garantías de su integridad, además de que suponía dividir la unidad del mercado laboral, diversificar por lo menos la negociación laboral, fragmentar los recursos institucionales y la presencia sindical en los espacios de control de la vida laboral del magisterio, como el escalafón, que tendría que negociarse sectorial y estatalmente, o el control de plazas manejado también centralizadamente. Esta implicación no era especulativa puesto que formaba parte de las opiniones en torno a la descentralización. De ahí, por ejemplo, los recelos del vanguardismo expresados en las declaraciones de Miranda Castro, entonces secretario general del sindicato, que señalaba la negativa del magisterio a aceptar una “descentralización que fraccione al SNTE” o los pronunciamientos de las representaciones del PRI y el PST en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados interrogando a Reyes Heróles, en su carácter de secretario de Educación Pública, sobre la manera en que se preveía garantizar la unidad de la representación sindical.<sup>14</sup>

El SNTE obtendrá finalmente garantías políticas y jurídicas para la preservación de su monopolio de representación, ya que si la desconcentración se impuso y después se negoció, la descentralización se negoció desde el principio. En efecto, la vía del acuerdo será el camino privilegiado para implementar la descentralización, de modo que en lugar de

---

<sup>14</sup> Los cuestionamientos estuvieron a cargo de los diputados Onofre Hernández Rivera (PRI) y Cándido Díaz Cerecedo (PST). Vid. *Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1983)*, “Reunión de Trabajo de la Comisión Legislativa de educación con el Secretario del Ramo. Licenciado Jesús Reyes Heróles”.

transgredir la regla del rediseño institucional consensado interburocráticamente se le asumió plenamente, y al hacerlo se neutralizó dicha descentralización. Esa es la paradoja del campo de políticas: la aceptación de la regla implicará la neutralización de las reformas, aunque su transgresión tendrá como resultado la obstrucción a las mismas y al final, también su neutralización.

En agosto de 1983 se establece en cada entidad federativa un comité consultivo<sup>15</sup> para llevar a cabo la descentralización, que anticipará la apertura del campo de políticas y que será la manera institucional que asuma la negociación a nivel local. Sus funciones serán estudiar y analizar los problemas implicados en el proceso. Concurrentemente, la negociación y disputa por la descentralización se realizará en los marcos de patrón de articulación SEP-SNTE, respetando el secreto y estableciendo un espacio institucional para ello: la Comisión Mixta SEP-SNTE Para el Estudio y Análisis de la Descentralización.

En marzo de 1984 se expide un decreto del Ejecutivo que establece los lineamientos a los que tendrán que sujetarse las acciones de descentralización de la educación básica y normal. En él se plantea que la federación transferirá la administración de los servicios de educación básica y normal, junto con los recursos financieros correspondientes, a las entidades federativas, a través de la formación de las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública ( DGSECP), que constituyen una de las novedades del decreto, pues tal diseño organizativo tendrá a su cargo la administración conjunta de los servicios federales y estatales de educación básica y normal. Con ello, la descentralización se acerca a una suerte de coordinación más próxima a la desconcentración, dado que, adicionalmente, se contempla el establecimiento de acuerdos entre la federación y las entidades para la prestación coordinada de los servicios, y no la transferencia directa que planteaba el proyecto inicial y que parece una concesión a la burocracia sindical, pero también a los gobiernos de los estados.

---

<sup>15</sup>Se preveía que los comités estuvieran integrados por gobernadores en calidad de presidentes de los mismos, un secretario técnico que sería el representante de la SEP en el estado y diversos vocales; un representante de SPP, del ISSSTE, de los servicios educativos en el estado y uno o varios del SNTE dependientes de las secciones sindicales en la entidad. SEP, *La descentralización educativa. Avances de un proyecto nacional*, México, SEP, 1986.

Por otra parte, la concesión evidente que le otorgó a la burocracia sindical fue la preservación explícita del monopolio de representación, regla del campo en cuya importancia convergerán las burocracias de la SEP y el SNTE, ya que a ninguna convenía liberar la negociación salarial y laboral. De ahí que el decreto de 1984 se propusiera mantener y respetar las relaciones laborales de los trabajadores de la educación. De igual modo, se preservó la centralización y el control sindical sobre el escalafón, puesto que el decreto señala que la Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y disposiciones, aunque no se excluye la posibilidad de realizar estudios para su ordenación y reestructuración.

La preservación del monopolio de representación sindical prevalece como regla del campo, no sólo porque es la condición de la existencia del SNTE y sus coaliciones dominantes, sino porque es el principio de previsibilidad que genera márgenes de certidumbre para la burocracia de la SEP en la negociación laboral. Más aún, porque es un elemento constitutivo del régimen que paulatinamente liberará la economía y la política, pero no las representaciones corporativas y sus negociaciones laborales. De ahí que el desafío que significa la disidencia al monopolio de representación constituya un motivo de convergencia entre ambas burocracias, a pesar de que se disputen el control laboral del magisterio. Esto explica la reestructuración del sistema de formación docente que emprende, durante 1984, la burocracia de la SEP, estableciendo el bachillerato general como requisito para ingresar a una formación normal que adquiere rango de licenciatura.

La contienda por la preservación del monopolio de representación sindical no se juega solamente en las comisiones especiales, sino también en el terreno sindical. Ahí, Vanguardia Revolucionaria elude la negociación con la disidencia a la que confronta con los recursos que le dan los estatutos. Entre tanto, la violencia selectiva y recurrente que se ejerce sobre los disidentes, hace suponer que su origen es vanguardista. La disputa por la representación se encuentra en la presión que genera la disidencia sobre las negociaciones salariales, en la apertura de espacios sindicales a nivel delegacional, seccional e incluso nacional, ya que, en 1983, en el XIII Congreso Nacional Ordinario, la CNTE, aparece por primera vez como

corriente opositora significativa con 59 delegados que obtienen dos carteras en el CEN del SNTE.

La disputa por la representación adquiere importancia estratégica a raíz de la caída del salario magisterial, que lo aproxima al salario mínimo, a la crisis de un escalafón que se colapsa y acerca las remuneraciones entre categorías, que se obstruye porque a nivel nacional disminuye la movilidad por crecimiento y remplazo de puestos de dirección y supervisión, mientras se reduce el número de nuevas plazas en zonas urbanas (Arnaut, 1996). También es crucial la representación frente al colapso del modelo de desarrollo y los intentos gubernamentales por sustituirlo, en un marco signado por inflación y devaluaciones constantes, y por una política de severas y prácticamente inexpugnables acotaciones a los montos de la negociación salarial

Mientras tanto, negociar fue el recurso estratégico para reestructurar el campo de políticas mediante la descentralización. Su ejecución implicó generar el consenso SEP-SNTE respecto al orden o dinámica para descentralizar a las entidades federativas, excluyendo en principio aquellas que presentaban atipicidad en sus relaciones laborales (como el Estado de México) o que constituían un escenario vital en la disputa intrasindical por la representación. No obstante, el SNTE siguió reclamando mayor injerencia en el proceso, tanto en su orientación como en sus instrumentos particulares: las direcciones generales de servicios coordinados y los consejos estatales de educación pública, previstos por el Decreto de 1984. Sobre el particular, resulta claro que la burocracia de la SEP asumió el costo de cambiar el contenido político de la descentralización por simple coordinación, aunque no cedió el control de las unidades descentralizadas a la burocracia sindical.

En julio de 1984, se inicia el proceso a través de la firma de los Convenios para la Descentralización de la Educación Básica y Normal: Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán, además de Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas. A juzgar por la conformación de este primer grupo, es posible afirmar que el acuerdo consistió en avanzar primero en aquellas entidades donde el peso de la federación era abrumador (entre el 80 y el 95%) pero que apenas representaba el

22% del gasto federal en educación a nivel nacional. Se trata también de entidades con escasa conflictividad interburocrática o intersindical.

En su segunda fase, la descentralización avanzó en un grupo de entidades federativas en las que se concentraba el presupuesto federal (54%), incluyendo algunas donde se habían presentado disputas interburocráticas o intersindicales, como Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Veracruz. La lógica que subyace, negociada o no, fue la de iniciar el proceso con las entidades que presentaban menor complejidad y seguir con las de mayor grado de dificultad, no solamente en sus dimensiones políticas, intrasindicales o en su importancia a nivel nacional, sino también en sus condiciones laborales, como la diferenciación salarial y la heterogeneidad de las prestaciones entre el magisterio.

El cambio obligado de titular en la SEP por la muerte de Reyes Heróles y su relevo por González Avelar, implicó un reacomodo de fuerzas que si bien mantuvo la orientación de la descentralización legada del primero, reavivó las tensiones entre la SEP y el SNTE, por lo menos en los siguientes frentes: a) la presión sindical para cerrar la creación de plazas en los estados cuya centralización anterior había permitido la influencia sindical, tanto en su creación como en su asignación; b) la exigencia vanguardista en la Comisión Mixta SEP-SNTE por una mayor participación del SNTE en la designación de los directores de los Servicios Coordinados, además de una presión creciente sobre el control de sus restantes puestos directivos, que se resolvió desigualmente en cada entidad y que implicó el restablecimiento variable de la colonización sindical en las unidades descentralizadas aún cuando su titular no fuera vanguardista.

En efecto, a nivel operativo las unidades descentralizadas empezaron a ser compartidas con la burocracia sindical, abriendo una nueva coyuntura de convivencia interburocrática que permitió cierta recolonización sindical de los espacios institucionales descentralizados. La naturaleza del cambio fue sustantiva. Por lo demás, derivada o no de las necesidades del nuevo secretario de consolidar su posición institucional, tuvo como resultado ceder a la

presión sindical de participar en la administración de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Sin embargo, la reimpresión y colonización sindical no será aleatoria como tampoco será el pleno control directivo que la burocracia sindical obtendrá sobre algunas USED's o SCEP's. La exigencia a la que parecen responder es la de confrontar y desactivar la disidencia, mediante el uso o virtual cesión de los recursos institucionales de la SEP a la coalición vanguardista. Oaxaca representa el caso de una Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar donde los puestos directivos estarán ocupados por la burocracia sindical vanguardista.<sup>16</sup> El uso de los recursos institucionales tendrá al menos una doble implicación: favorecer a la burocracia sindical en su disputa con los disidentes, y, al hacerlo, trasladar la conflictividad intrasindical a los espacios institucionales de la USED, asumiendo el carácter de un conflicto adicional entre la disidencia magisterial y la SEP.

En Chiapas se presentó una situación similar, ya que el pleno control sindical de la USED a través de agentes vanguardista como Gamboa Guzmán, permitió el uso discrecional de las funciones administrativas y de gestión de la Unidad, tales como el pago de salarios, la asignación de plazas y los dictámenes escalafonarios, en un claro afán por debilitar a la disidencia. Durante 1986 y 1987, en plena reactivación de las acciones colectivas disidentes, a la discrecionalidad se añade la confrontación abierta con ella, dado que a los funcionarios sindicales disidentes se les suspende el pago de salarios sin explicación oficial alguna (Trejo, 1990: 112), aunque con plena significación política.

La disputa sindical por la representación en Chiapas asume dimensiones insospechadas, al grado que el CEN del SNTE envía a un exsecretario general, José Luis Andrade Ibarra, para disputarle a la disidencia su capacidad de gestión laboral frente a la USED, ante el ISSSTE, frente al gobierno del Estado, etcétera. El eje de esta disputa por la representación es el control de las secciones a través de sus comités ejecutivos que requieren de renovarse

---

<sup>16</sup> En 1986, la USED en Oaxaca estaba a cargo de Jesús Contreras Muñoz ex-inspector y director federal de Educación, la Subdirección de Educación Básica por Roberto Goytortúa, en la Subdirección General de

mediante congresos, al igual que en Oaxaca. El cálculo de Vanguardia parece consistir en recuperarlos, usando para ello todos los recursos posibles, por lo que resulta necesario romper con el predominio disidente; así, mientras no lo obtengan, los congresos parecen estar condenados a no realizarse. En ese contexto, la violencia se abre paso nuevamente: el profesor Celso Wenceslao López Díaz muere de un balazo después de que un grupo ligado a Vanguardia Revolucionaria agredió a varios maestros chiapanecos.

Oaxaca y Chiapas no fueron los únicos estados donde se restableció la colonización y la imbricación interburocrática. En otras entidades, la estrategia consistió, al finalizar el sexenio y en plena carrera sucesoria presidencial, en controlar los puestos directivos intermedios, particularmente subdirecciones generales y subdirecciones de Educación Básica, a las cuales, en 1988, la coalición vanguardista tenía a su favor 21 de las 31 existentes.<sup>17</sup> Durante este año, de manera oficial, la descentralización abarcó todas las entidades federativas.

Al finalizar el sexenio, el campo de políticas parecía haber restablecido distintos niveles de imbricación y colonización sindical en las unidades descentralizadas y haber logrado reconstituir márgenes de confianza y negociación entre la SEP y el SNTE (sus disputas y negociaciones habían recobrado, incluso, su carácter secreto). Sin embargo, la disputa por el control laboral y la representación sindical del magisterio no habían caducado. La primera se la disputaba la burocracia de la SEP al SNTE, la segunda una disidencia integrada cada vez más alrededor de la CNTE.

En los umbrales de una nueva descarga de acciones colectivas disidentes, la coalición vanguardista actualizó la histórica demanda que selló la debacle de la coalición robles martinista: el esquema de pago hora-semana-mes, convertido ahora en salida institucional a las presiones salariales y de movilidad laboral del magisterio mediante el llamado Esquema de Educación Básica, establecido en 1987. Su innovación consistió en pagar las horas

---

Educación terminal Flavio Juárez Vega y en la Dirección Federal de Educación Primaria, Arellano Calderón, integrantes todos ellos de Vanguardia Revolucionaria.

<sup>17</sup> Estas eran Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán.

dedicadas a actividades educativas extraescolares, de modo que los profesores pudieran dedicarse por completo a la docencia concebida como profesión. Adicionalmente, el vanguardismo mantendrá la estrategia de demandar “aumentos sustantivos al magisterio”, ambigüedad verbal y política que dio posibilidades plenas de conciliar con la burocracia de la SEP e interpretar los resultados de la negociación como triunfos igualmente “sustantivos” de los negociadores.

El campo de políticas parecía haber recobrado cierta estabilidad y certidumbre, aunque para ello había tenido que reconstituirse la imbricación y la colonización sindical en las unidades descentralizadas pero de un modo heterogéneo. El monopolio de representación sindical, aunque acosado, se mantuvo y se fortaleció con los recursos institucionales: la influencia sindical en el escalafón prevaleció, aunque sin garantías para el futuro, y el control sobre la asignación de plazas le fue disminuido al sindicato con la descentralización, que a su vez fue reabsorbida o neutralizada ante el imperativo de ambas burocracias de contener a los movimientos disidentes, que habían convertido la negociación salarial en una fuente de conflictos, donde el uso de los recursos de confrontación fueron recurrentes.

La coalición vanguardista es *apoyo* y *obstáculo* a la vez de los afanes de reestructuración institucional y del campo. Apoyo, porque contiene y controla, porque inhibe y desactiva a amplios sectores del magisterio que se mantienen inmovilizados, y porque confronta y hostiliza a los disidentes. Obstáculo, porque al contener y controlar, confrontar y hostilizar lo hace comprometiendo, recurriendo, exigiendo o apropiándose de los recursos, atribuciones, plazas y espacios institucionales. La burocracia vanguardista es solución y problema al mismo tiempo. Poco después, será parte, más de los problemas que de las soluciones, lo que determinará su desplazamiento como coalición hegemónica.

La reestructuración del campo de políticas se encontró a medio camino, lo mismo que la descentralización —que fue el recurso para realizarla— que fragmentó y diversificó las arenas de disputa del campo y redefinió la combinatoria entre centralización-descentralización que en el modelo típico se había resuelto en favor de la primera. Igualmente, redimensionó, aumentó y complejizó el número de actores del campo educativo

y sus interacciones, apuntando a un patrón de articulación mucho más pluralizado que permitió la aparición de actores emergentes, como fueron las burocracias educativas locales y sindicales seccionales, gobernadores y, en algunas coyunturas y espacios, la disidencia magisterial. Sin embargo, no logró contener la imbricación y colonización sindical.

Carentes del mito que les proporcionó metas históricas comunes y tareas institucionales compartidas, las burocracias de la SEP y el SNTE se disputaron los recursos institucionales del campo atendiendo a sus necesidades funcionales, sectoriales e incluso faccionales. Descentralizar y desconcentrar, debilitaron las condiciones en que se sustentaba el monopolio de representación. Por su parte, los movimientos disidentes también vulneraron los procesos de negociación centralizados, cupulares, controlados corporativamente y regulados por el patrón de articulación, que justamente era uno de los componentes que pretendía eliminarse. Ante a ello, las reglas y acuerdos previos se restablecieron porque ambas burocracias compartieron la necesidad de certidumbre, estabilidad, control y previsibilidad en el campo de políticas. De ahí que negocien entre ellas y enfrenten conjuntamente a las disidencias .

Desde la perspectiva de los propósitos de la burocracia de la SEP, puede decirse que descentralizar permitió acotar la influencia de la burocracia sindical y reducir la centralidad del patrón de articulación interburocrático, es decir, cercarlo a espacios delimitados de la Secretaría o bien regularlo en funciones determinadas de la misma. Desde la óptica de los intereses de la dirigencia sindical, es posible advertir que ella logró neutralizar o reabsorber los procesos de reestructuración, que a finales de 1988 se reorientaron para incorporar el tema de la reforma curricular, de métodos y contenidos educativos como cuestiones prioritarias<sup>18</sup>, mientras que la reforma política del campo educativo se mantuvo en una situación latente o de franco equilibrio de fuerzas.

---

<sup>18</sup> Las reformas se agruparon en una propuesta concebida para “mejorar todos los aspectos de la educación de una manera integral” denominada Modelo Educativo y que será definido como “...un instrumento de transformación que lleva a la práctica misma de la escuela y el aula los principios y estrategias del programa de Modernización Educativa. Lo novedoso del modelo no estriba en sus componentes, ya que se basa en las

Las políticas de promoción magisterial asumirán una doble dinámica. Por una parte —siendo quizá ese uno de los logros más importantes de la burocracia sindical en este periodo—, el esquema escalafonario se mantendría centralizado y con injerencia sindical, configurándose a partir de ahí el llamado Esquema de Educación Básica. Por otra parte, la creación de nuevas instancias de atención directa a los maestros, a través de las unidades educativas desconcentradas y descentralizadas, reducirá en algunos casos la discrecionalidad en la distribución de las prestaciones laborales y restará capacidad de gestión a la burocracia sindical, y en otros, en los que la burocracia se reinsertará en los espacios organizacionales de la SEP en las entidades federativas, las promociones y las prestaciones, quedarán sujetos al viejo patrón de distribución clientelar.

El problema salarial adquirirá un carácter crítico, tanto para los maestros como para sus dirigencias y burocracias estatales. Los problemas financieros y la rigidez del sistema escalafonario tradicional que se mantendrá junto al Sistema de Educación Básica, serán insuficientes para revertir la caída del salario magisterial,<sup>19</sup> que se convertirá en una de las motivaciones centrales que aglutinará a la disidencia magisterial; la otra será la democracia sindical, expresión emblemática que encarnará la disputa por la representación sindical del magisterio, y que será la vía que destrabe la aparente neutralización interburocrática y la reestructuración inconclusa del campo de políticas .

La democracia y el salario serán los ejes de las movilizaciones disidentes y de la disputa sindical. Ellas expresarán una de las tensiones críticas del campo de políticas, a saber, la de representar y controlar al mismo tiempo al magisterio. Sometidas a la presión disidente que se desencadena en 1989, a la exigencia institucional de controlar y resguardar la negociación salarial, incluso la del régimen de mantener la estabilidad del campo, la coalición vanguardista parece prescindible porque no resuelve positivamente ninguno de estos desafíos. Más aun, porque su existencia es problemática para el campo pero también para la

---

experiencias educativas de nuestro país, en nuestros ideales como maestros, sino en la forma de organizarlos” .SEP (1991), *¿Qué es la Modernización de la Educación Básica?*, México, SEP.

<sup>19</sup> Su caída llegará al punto de acercarse al salario mínimo que en 1987 era en el Distrito Federal de \$ 5 625 diarios, mientras el salario promedio de los profesores era según la CNTE de \$ 7 189 diarios. Vid. Trejo;

reestructuración política del mismo. Un campo de políticas educativas sin Vanguardia parece posible y deseable, pero no un campo sin monopolio de representación y sin controles sobre la negociación salarial.

La coyuntura de abril-mayo de 1989 intenta extender el horizonte de lo posible mediante lo imposible: 100% de incremento salarial, reclamado mediante paros y manifestaciones que desembocan en la convocatoria a un paro indefinido, que inicialmente se planteará para el 10 de abril. Detrás del dinamismo del magisterio del Distrito Federal, se encuentra la persistente búsqueda de la disidencia oaxaqueña y chiapaneca de elegir democrática, libre y autónomamente a sus representantes sindicales. A ella se añade la sostenida confrontación antivanguardista en Hidalgo, Valle de México, Guerrero y Morelos, que se van a gran converger con la inconformidad en Chihuahua y en la sección IX, de antiguo predominio disidente (MRM), aunque sometidas posteriormente por el control vanguardista.

Entidades con escasa presencia en las movilizaciones colectivas disidentes como Tlaxcala, Querétaro, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes y Jalisco, se movilizan; además de los vanguardistas agraviados por la intervención del CEN en sus secciones, como la 51 de Puebla, que en 1984 decidió escindirse y formar el Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación de Puebla. En cierto modo, las fuerzas disidentes desplegadas en estos meses semejan una creciente rebelión antivanguardista, incontenible mediante los recursos administrativos coactivos de la SEP, hecho preocupante para un gobierno obligado a ganar legitimidad y mantener la estabilidad política, particularmente después de las polémicas elecciones de 1988.

Ante esta problemática, la SEP intenta resolver la presión salarial ofreciendo el establecimiento de la Carrera Magisterial —versión de un escalafón horizontal para superar la obstrucción del vigente—, más un aumento de 10% al salario directo y otro 10% en prestaciones. El paro indefinido inicia el 17 de abril. Al día siguiente, la burocracia de la SEP publicita los incrementos en cuestión como base para la creación del salario profesional del

---

1990, 135. Padua (1999) advierte una caída constante del salario magisterial tomando como año base 1981 que para 1982 se ha reducido en 18 %; en 1985 representa 42% ; en 1988 cae un 78% y en 1992 un 60%.

magisterio, ante un profesorado en paro que logrará obtener el apoyo crucial y estratégico de los padres de familia y resistir la presión del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para reanudar labores.

El paro indefinido, las movilizaciones masivas, la presión creciente para desbordar los límites institucionales a los incrementos salariales, lo impredecible del campo, su falta de certidumbre derivados de la pérdida de control y de la crisis de representación, hacen de Vanguardia Revolucionaria un problema para el campo de políticas educativas, al dejar de ser un recurso para procesar conflictos y contenerlos. Rota la estabilidad del campo, carente de recursos para contener la movilización y evitar la confrontación para abrir la negociación salarial, la coalición vanguardista deja de tener razón de ser. Más aún, su negativa de ceder espacios de representación a la disidencia, de responder a la exigencia de realizar congresos seccionales, incrementa la conflictividad en el campo mismo.

De hecho, el desplazamiento de la coalición vanguardista es una decisión gubernamental, siendo el Ejecutivo quien toma la decisión. Carlos Jonguitud, ‘guía moral’ del sindicato y “presidente vitalicio” de Vanguardia Revolucionaria, acude a la residencia oficial de Los Pinos, y al momento de salir carece de cargo sindical alguno. Su renuncia se hace pública mediante un boletín de la oficina de comunicación de la Presidencia. Después, los acontecimientos se precipitan y desde la Secretaría de Gobernación se instruye a los secretarios de gobierno de todos los estados para que garanticen que esa misma noche se presenten en la sede nacional sindical los secretarios seccionales del SNTE. Ahí se realiza un Consejo Nacional Extraordinario en el que renuncia el secretario general del CEN, que es sustituido por Elba Esther Gordillo.<sup>20</sup> Es el primer paso para contener a la disidencia, remover uno de los obstáculos más importantes para la reestructuración del campo de políticas educativas, y reconstituir el sindicato magisterial.

El despliegue del repertorio de acciones colectivas disidentes —marchas, mítines, plantones, paros, etc.— lograron romper en los hechos el monopolio de representación

---

<sup>20</sup> Crónicas sobre esta coyuntura se encuentran en Hernández (1990) y en Homero (1989) Campa, “En Los Pinos y Gobernación el SNTE cambió con todo y líderes” en *Proceso*, México, N° 652, mayo .

corporativa, pues la CNTE será reconocida como representante magisterial en las negociaciones tripartitas con la SEP y el SNTE. El viejo esquema de negociación binario también se rompió por la vía de los hechos. No menos importante fue la presión exitosa sobre la negociación salarial que rompió los límites institucionales obteniendo un 25% de incremento neto, mostrando al mismo tiempo la vulnerabilidad de la burocracia de la SEP para negociar sin el auxilio de los controles corporativos y sin la garantía de una representación monopólica.

Reconstituir esos controles y esa representación era una necesidad, tanto para la burocracia de la SEP como para la nueva dirigencia sindical. La reestructuración del campo de políticas no era posible sin contar con un mínimo de previsión y certidumbre, lo que requería el afianzamiento de los nuevos liderazgos sindicales, la recuperación de la capacidad sindical para inhibir acciones colectivas, pero también de recuperar la representación del magisterio. La disidencia era uno de los desafíos a vencer, el otro consistía en reconstituir una coalición sindical hegemónica capaz de trascender el sexenio salinista.

### *1.3 La reestructuración corporativa y la reorientación del proyecto sindical*

A pesar de que los vanguardistas fueron refuncionalizados y convertidos en “institucionales” después de la inflexión de 1989, difícilmente puede decirse que el sindicato fuera el mismo o que se tratará de un vanguardismo sin Jonguitud y sin vanguardia. Si bien Elba Esther Gordillo conformó un liderazgo sobre la base de la estructura vanguardista, la dinámica interna sindical había cambiado. Gordillo asumió la Secretaría General del SNTE en medio de un orden político precario, por lo que no sólo tendrá que enfrentar el recelo de los exvanguardistas, sino también la abierta hostilidad de la disidencia, aunque ciertamente contaba con el favor presidencial, recurso importante pero insuficiente.

Las necesidades del nuevo liderazgo eran múltiples. Quizá la central consistió en estabilizar la vida sindical ante el empuje y la movilización de una disidencia que demandaba

la apertura de los espacios de gobierno sindical. En ese sentido, Gordillo aceptó comisiones ejecutivas paritarias en las secciones IX y X, la ampliación de los comités ejecutivos seccionales para permitir la incorporación de los disidentes en la XI, y el compromiso de realizar congresos seccionales extraordinarios en la VII de Chiapas y la IX del D.F. De igual importancia fue el reconocimiento de la Comisión Ejecutiva de Oaxaca, la aceptación de una comisión paritaria en la sección XIV de Guerrero y la ampliación del CES de la sección XXXIV de Zacatecas para incorporar 13 miembros de oposición. Con ello, la disidencia ganó reconocimiento como opción de liderazgo sindical en el SNTE, si bien sólo lo será seccionalmente. La misma disidencia, autolimitó su participación en el Comité Ejecutivo Nacional, en virtud de consideraciones valorativas y de principios. Por otra parte, Gordillo *rescatará* algunos cuadros vanguardistas que habían sido relegados por Jonguitud, al tiempo que se apoyará efectivamente en el grupo vanguardista al interior del cual insertará a sus propios cuadros sindicales.

La frágil coalición gordillista se consolidará paulatinamente en la medida en que fue recuperando secciones sindicales potencialmente disidentes, limitando la presencia de la CNTE en aquellas donde la disidencia era incontestable y recuperando terreno sobre otras donde había posibilidad de disputar su influencia. Así, por ejemplo, los congresos seccionales de Guerrero y Michoacán exhibirán las prácticas vanguardistas de control sobre el proceso electoral y sus resultados.

Por otra lado, los ahora cuadros institucionales bajo el liderazgo de Gordillo, promovieron una reforma estatutaria con el fin de pluralizar las instancias de gobierno del sindicato, permitir la libre filiación partidaria y posibilitar la participación acotada de la disidencia en los órganos de gobierno mediante una fórmula de proporcionalidad. El efecto más importante de estas reformas fue altamente paradójico, ya que con ellas se desarticuló el potencial de conflicto de la disidencia, cuyas principales reivindicaciones fueron absorbidas por la nueva dirigencia, que les disputó la representación en aquel terreno que había sido prácticamente exclusivo de la disidencia: la democratización sindical.

La profesionalización del magisterio, la democratización sindical y la apropiación de la materia de trabajo —que tradicionalmente la disidencia había enarbolado como demandas— fueron absorbidas y resignificadas por el elbismo institucional. La misma convocatoria que le hizo Gordillo a la disidencia para participar en el proceso de reforma sindical los fragmentó profundamente y las diversas corrientes se enfrascaron en un debate ideológico y en una pugna interna sobre la mejor opción. Al final, cada una de ellas optará por caminos distintos, prácticamente sin posibilidad de convergencia para generar una propuesta de reconstitución sindical desde la disidencia.<sup>21</sup>

### *El corporativismo desmitologizado: Los componentes de una modalidad emergente*

Las reformas estatutarias<sup>22</sup> que entraron en vigor en 1992 no solamente eliminaron toda referencia a Vanguardia en la declaración de principios sindicales, sino que también redimensionaron la presencia del mito revolucionario y su horizonte valorativo, pues las exhibiciones de fe revolucionaria del magisterio sólo acotaron una sobria mención, enfatizándose la definición de la organización concebida como un “frente amplio de lucha de los trabajadores de la educación en un marco democrático de pluralidad” (SNTE, 1992: 1). En este sentido, se orientarán las transformaciones sindicales, incorporando un principio de mayoría y de representación proporcional en los órganos de gobierno delegacionales, seccionales y nacionales, que permitirán una competencia política interna pero regulada y controlada por la mayoría institucional, además de la incorporación de la disidencia sindical a dichos órganos de gobierno.

Se trata de una reforma limitada con principios de distribución que permiten una sobre representación de la mayoría simple. Mientras a nivel seccional la planilla que obtenga al menos el 51% de la votación tendrá el 86% de las carteras, en el caso del CEN el porcentaje

---

<sup>21</sup> Las propuestas disidentes sobre la reforma estatutaria se concentraron en la democratización de los órganos de gobierno, la eliminación de algunos órganos auxiliares del CEN y el ejercicio transparente de los recursos sindicales. Vid SNTE-Secc IX (1990), Resolutivos del XX Congreso Nacional Extraordinario, México, SNTE.

<sup>22</sup> La propuesta de reforma estatutaria inicial se negociará en el 1º Congreso Nacional Extraordinario realizado en 1990 pero sólo dos años más tarde se aprobarán los nuevos estatutos en el Segundo Congreso

será de 80%.<sup>23</sup> La reforma consistió en una especie de liberalización político-sindical con una garantía de control muy amplia para la mayoría simple que incluyó también la creación de representaciones sindicales de escuela y centros de trabajo, además de la ampliación del número de delegados al congreso nacional. El propósito que se advierte es el de aliviar las presiones de participación y representación sindical, virtualmente en el mismo sentido en que pretendieron hacerlo las reformas electorales en el sistema de partidos.

Por otra parte, las reformas apuntaron a constituir un nuevo esquema centro-región mediante la unificación de las secretarías de Organización, regionalizadas por el vanguardismo, con las secretarías de Trabajo y Conflictos, orientadas a resolver los problemas laborales según nivel educativo. La fusión del criterio geográfico y el de nivel educativo dio como resultado la creación de ocho secretarías de Derechos Laborales y Organización de Educación Básica, y once para los distintos niveles en que se organiza el magisterio (SNTE: 1992), destinadas a coordinar y asesorar explícitamente a las secciones sindicales en materia laboral, las cuales a partir de la descentralización y federalización educativa tienden a ganar capacidad de gestión y negociación económica, laboral y profesional.

Otra serie de cambios se orientarán a redefinir el vínculo corporativo con el partido hegemónico y a ampliar las alianzas partidarias del sindicato. Así, en primer término se establece la libre filiación política y, en segundo lugar, se crea un órgano para diversificar las alianzas políticas como el Comité Nacional de Acción Política (CNAP)<sup>24</sup>. De esta forma, sin romper con el priísmo, el nuevo corporativismo profesional buscará ampliar su espectro de alianzas partidarias y de apoyar a cuadros sindicales que contendrán por cargos de elección popular postulados por partidos de oposición. La importancia de los nuevos órganos de

---

Nacional Extraordinario. Vid. SNTE, (1990) *Primer Congreso Nacional Extraordinario, Dictámenes*, SNTE, Tepic, Nayarit,

<sup>23</sup> Una limitante adicional es que los Estatutos establecen aquellas secretarías con menos importancia o capacidad de gestión, recursos y activos políticos como las únicas asignables por el principio de proporcionalidad a las minorías. Vid. SNTE;1992, *Estatutos*, México, Editorial de Magisterio, Benito Juárez. 88-90.

<sup>24</sup> Gordillo definiría al CNAP como un componente del proyecto 'sindicalismo estratégico para la acción pública'. Vid. Elba Esther Gordillo (1995), *La construcción de un proyecto sindical*, México, Taurus.

gobierno sindical como el CNAP serán cruciales para mantener la hegemonía sindical de la coalición elbista y el tutelaje transexenal de “la maestra” sobre el sindicato.

El CNAP y su nuevo esquema de optimización de alianzas políticas será redituable al SNTE también en el corto plazo ante la reforma de la Ley de Educación. Durante su discusión y aprobación, los diputados magisteriales, pertenecientes a diferentes partidos y corrientes (disidentes o institucionales), formarán un bloque compacto que impulsará en el Congreso aquellas reformas previamente consensadas entre ellos, influyendo así en la orientación de la Ley General de Educación, logrando sobre todo establecer garantías para preservar el carácter unitario de la representación sindical <sup>25</sup> como veremos posteriormente. En ese sentido, el SNTE fue capaz, al menos coyunturalmente, de adecuarse a la nueva configuración plural de la Cámara de Diputados y obtener provecho de la misma.<sup>26</sup>

El nuevo corporativismo magisterial, si bien incorporó algunos controles mínimos al uso de los recursos financieros del sindicato, mantuvo en los hechos un fuerte control central sobre los mismos. Además, la descentralización de las decisiones y de la capacidad de negociación de las secciones no sólo se acotó sino que se complementó con un esquema de fiscalización sobre ellas, mientras la pluralización de los órganos de gobierno también se limitó y la adhesión corporativa al partido oficial, relativizada por la ampliación de las alianzas partidarias, en modo alguno significó la renuncia priista de la dirigencia sindical magisterial. Estos “cambios parciales” o “continuidades a medias” dan cuenta de un corporativismo magisterial liberalizado que permite más una pluralidad ideológica que política, acotada a nivel seccional y restringida en los órganos centrales de gobierno.

---

<sup>25</sup> Las modificaciones más importantes logradas por la alianza magisterial fueron: impedir que las sanciones derivadas de infracciones a la Ley de la Educación fueran aplicables al magisterio, que se incorporara la noción de retribución al magisterio a partir de un salario profesional, que se negociara con el SNTE el proceso de transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal y que los gobiernos de los estados se obligaran a respetar los derechos laborales del magisterio y la representación sindical. Vid. Poder Legislativo Federal (1993); Cámara de Diputados, Comisión de Educación, *Ley General de Educación*, Dictamen, 1ª lectura, 1 de Julio, México.

<sup>26</sup> El nuevo contexto partidario en la Cámara de Diputados a partir de las elecciones de 1991, si bien significó una ampliación del porcentaje de escaños priistas (64%), en comparación con las pasadas elecciones, la presencia de la oposición no dejó de ser significativa: el PAN con 18% y el PRD con el 8% de los escaños. Vid. Alonso, Lujambio (1996), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IJ-UNAM.p. 145.

Vista en perspectiva, la liberalización corporativa permitió recobrar el control sindical y consolidar una nueva coalición dominante bajo la figura de Elba Esther Gordillo, que prescindió de una institucionalidad paralela a la sindical para mantenerse, como lo habían hecho las coaliciones anteriores. El control de los órganos de gobierno le permitieron prevalecer, pero también desactivar el desafío nacional de la CNTE cuyos agregados seccionales contendrán a ese nivel por representaciones sindicales. Adicionalmente, la confrontación, negociación y recuperación selectiva de los anteriores cuadros vanguardistas diluyeron cualquier intento eficaz de reconquista sindical de los fieles a Jonguitud.

Apoyada por el gobierno salinista, la nueva coalición dominante recibirá de él un recurso vital e invaluable: tiempo para reorganizarse, consolidarse y afrontar las nuevas políticas de reestructuración del campo que pretenderán modificar la definición constitucional de la educación pública, redefinir las atribuciones entre federación y estados en materia educativa, constituir un nuevo escalafón magisterial a partir de una nueva cultura laboral, y precisar una definición institucional del salario profesional del magisterio. Es decir, la apuesta consiste en sustituir los restos axiológicos del mito político de la educación pública mediante un nuevo o redefinido horizonte valorativo que servirá a su vez para reestructurar el campo de políticas, sus reglas y prohibiciones, para lo cual se invoca el mito fundacional de la nación: el federalismo.

## **2. Federalización educativa: Un pacto para la reestructuración**

Paralela a la reestructuración corporativa, se procesó un vasto acuerdo político, cuya virtual ausencia en los medios de comunicación hasta su anuncio oficial permiten suponer que las tensiones, conflictos y acuerdos entre sus participantes, se realizaron en los marcos institucionales del campo de políticas y asumiendo el secreto como regla del campo. La firma del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB),

realizada el 18 de mayo de 1992, en el marco del calendario cívico nacional y su día del maestro, constituyó el eje de un conjunto de políticas que fortalecieron y consolidaron el proceso de reestructuración del campo de políticas y su horizonte valorativo. Ellas se añaden a los esfuerzos que en su momento representaron la desconcentración y la descentralización educativa.<sup>27</sup>

El ANMEB constituye el pacto político que reestructura y en cierto modo refunda el campo de políticas educativas, apelando como imagen y recurso de legitimidad al federalismo erigido como mito fundacional de la nación, induciendo a una interpretación que asocia la federalización con un retorno a los orígenes liberales y al régimen federal, literalmente concebido como “la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional”(ANMEB).

La redistribución de responsabilidades, atribuciones y facultades, que en materia de educación pública se propone realizar el Acuerdo, son concebidas como una manera de fortalecer el federalismo y de “corregir” lo que se llamó “el centralismo y burocratismo del sistema educativo”. Federalizar la educación significó transferir los servicios, gestión y recursos educativos a los estados. De esta manera, lo que constituyó uno de los objetivos principales de la descentralización se incorporó bajo un esquema de equidad mínima, que pretendió evitar, mediante una función compensatoria del gobierno central, las previsibles desigualdades que en la calidad educativa provocaría tal transferencia, en virtud de los desniveles financieros de las entidades federativas.

---

<sup>27</sup> En el mismo año se publica una obra colectiva que constituye el esfuerzo de un conjunto de especialistas para diagnosticar el estado de la educación pública mexicana, que caracterizan como de “catástrofe silenciosa”. El sistema educativo no solamente se ha separado de las exigencias del desarrollo nacional y ha dejado de ser instrumento de igualdad y justicia sino que también acusa problemas de baja calidad, ineficiencia escolar y social, desarticulación educativa, leyes excluyentes de la sociedad, educación irrelevante, evaluación deficiente, lento crecimiento de la matrícula y disminuida capacidad de absorción, omisión y castigo presupuestal y medidas descentralizadoras que asume que “han sido en gran parte ilusorias”. (Guevara, 1992). La evaluación que hace Padua (1999) confirma los problemas del sistema escolar hacia 1990, particularmente un rezago de 13.9 % de la población mayor de 15 años sin ninguna escolaridad, 15.3% con 3 años o menos de primaria, 8.2% entre 4 y cinco años de primaria y 19.9% con primaria completa.

El ANMEB constituyó una vasta e integral propuesta de reestructuración negociada del campo de políticas que, frente a las metas de crecimiento ilimitado y cobertura universal que auspició el mito educativo y que no se habían cumplido (Bracho y Padua, 2001), establecerá como objetivo fundamental del campo, la impartición de “una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada”. Para lograrlo, incluyó como ejes centrales de transformación los siguientes: 1. La reorganización del sistema educativo a través de la federalización. 2. La reformulación de contenidos y materiales educativos, bajo la exigencia de incrementar la calidad de la educación básica y mediante la renovación de los programas de estudio y los libros de texto. 3. La revaloración social de la función magisterial a través de la reorganización del sistema de formación de maestros y de su actualización, capacitación y superación, y también a través del establecimiento del salario profesional y de un nuevo esquema escalafonario, mediante la llamada carrera magisterial y el compromiso de generar “el nuevo aprecio social hacia el maestro”.<sup>28</sup>

Si bien la reestructuración se orientó a fortalecer los procesos descentralizadores que habían venido acotando el patrón de articulación, la imbricación y la colonización sindical que permitieron el control laboral del magisterio, irá más lejos al redefinir el antiguo pacto que cedió el control escalafonario del magisterio a la burocracia sindical, además de reconstituir los mecanismos de negociación salarial y desactivar la presión magisterial que sobre ellos había ejercido la disidencia mediante acciones colectivas, las cuales había mostrado años antes su efectividad para conflictuarlos y transgredirlos exitosamente.

No obstante que el Acuerdo consolidó las tendencias de cambio del campo educativo y dinamizó las transformaciones del horizonte valorativo ligadas al mito revolucionario, ello lo

---

<sup>28</sup> Vid. “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, en *Educar. La Revista de Educación*, Año 1, Núm. 1, Guadalajara, México, Dic., 1992. Los entrecomillados de la sección, a menos que se indique lo contrario, son originales del Acuerdo.

hizo recurriendo a las reglas y formas típicas del campo: Entre las primeras, el acuerdo político como vía privilegiada para reestructurar; entre las segundas, las formas corporativas y cupulares como recursos para liberalizar el campo de políticas educativas sin perder el control central del proceso. Ello favoreció la centralización de atribuciones y facultades normativas en manos de la burocracia de la SEP, al tiempo que otorgó a la burocracia sindical garantías sobre el monopolio de representación,<sup>29</sup> mientras que a los gobiernos estatales les ofreció recursos suficientes para asumir sus nuevas responsabilidades en materia educativa. De este modo, el patrón de articulación binario como soporte fundamental y virtualmente único del campo de políticas fue sustituido por un esquema tripartito de negociación al que se añaden los gobiernos de cada una de las entidades federativas.

Por otra parte, el Acuerdo revela la importancia política de las representaciones corporativas, pues es la nueva coalición sindical que detenta el monopolio de representación —gracias a la intervención presidencial y en virtud de los mecanismos del régimen—, quien negocia la reestructuración política, valorativa e institucional del campo, bajo la garantía fundamental que ya se ha señalado: la preservación del monopolio de representación.

En ese sentido la lógica corporativa del régimen muestra su eficacia y, por ello mismo, su importancia en el nivel político y del campo de políticas pues, no solamente permitió excluir a la amplia base magisterial de la consulta que diseñó y tuteló el gobierno<sup>30</sup> sino que también la marginó del proceso de formación de consensos sobre el Acuerdo<sup>31</sup>. Así, las formas

---

<sup>29</sup> El acuerdo señala que “Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal”.

<sup>30</sup> El tutelaje se advierte en la inducción del ejecutivo de los temas de la consulta :contenidos de la educación, métodos de enseñanza, revisión del sistema educativo y participación de la sociedad, asumidos sin discusión alguna como “ejes” de la consulta que a nivel nacional estará a cargo del Consejo Nacional Técnico de la Educación, mientras a nivel de la entidades los responsables de ponerla en marcha serán los Gobernadores. SEP (1989), *Memoria de la Consulta para la Modernización de la Educación, México*, SEP.

<sup>31</sup> De acuerdo a Esteban Moctezuma (1993:105) “La construcción del Acuerdo Nacional fue compleja y ardua. Se llevaron a cabo múltiples negociaciones, consultas e intercambios de opiniones para generar consensos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como entre dicha dependencia y todos los gobiernos de la entidades federativas.

corporativas que en el pasado inmediato constituyeron un obstáculo para la reestructuración del campo, operaron como un factor activo para lograrla. Ese cambio de posición es lo que les permite negociarla; entre una y otra, se encuentra la sustitución de una coalición sindical, la reestructuración del sindicato y el acotamiento de la disidencia. En una palabra, el restablecimiento del control corporativo y la reconstitución de las relaciones de representación sindical.

### *2.1 Multiplica y vencerás. Viejas y nuevas reglas*

Federalizar la educación pública básica significó redistribuir las relaciones centro-región, que en el marco del federalismo mexicano había implicado un esquema de concurrencia de atribuciones, facultades y responsabilidades entre la federación y los estados. La federalización educativa rompió con tal esquema e instituyó un federalismo de subordinación al centralizar a nivel federal las facultades normativas y transferir las operativas a las entidades, que en ese esquema ampliaron su responsabilidad en materia educativa pero no su capacidad decisional. La SEP, mediante el Acuerdo, fortaleció la tendencia a monopolizar la capacidad decisional y normativa respecto a la formulación de planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como a la autorización respecto al uso de material educativo, la actualización y elaboración de libros de texto, el control y transferencia de los recursos financieros, entre otras facultades.

Ello explica por qué en virtud de la federalización, la reorganización de la SEP implicó el fortalecimiento de aquellas unidades destinadas a la coordinación y fiscalización de los servicios educativos en los estados, señaladamente la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, al interior de la cual se crearon dos nuevas dependencias: la Dirección General de Evaluación y la Coordinación General de Representaciones de la SEP en los Estados, orientadas a mantener lo que la propia SEP llamará la “rectoría” federal en materia

---

En su fase de consulta final, se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los estados y decenas de reuniones más con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y con sus secciones; todo ello en un lapso de alrededor de 90 días a partir de febrero y hasta la firma del Acuerdo Nacional”

educativa. Igualmente significativa será la importancia que asumió la unificación de las funciones de coordinación y normatividad de la educación básica y normal, de ahí la creación de una Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a la vez que adquirieron relevancia las funciones de vigilancia y coordinación normativa a cargo de una Dirección General de Normatividad.<sup>32</sup>

La redistribución de atribuciones y facultades que implicó la federalización y el rediseño institucional de la SEP permitió el control, conducción y gobierno del campo educativo en favor de su burocracia. De esta manera, las posibilidades de injerencia directa de la burocracia sindical sobre las políticas del campo educativo quedaron acotadas a la promoción y movilidad laboral del magisterio, mediante las Comisiones Mixtas, nacional y estatales, de Escalafón. Sin embargo, al acotamiento siguió su relativización oponiéndole otros espacios de movilidad, como la Comisión Mixta de la Carrera Magisterial y la Coordinación Nacional de la Carrera Magisterial. De este modo, ante al escalafón vertical en el que la burocracia de la SEP y del SNTE se repartieron el control del magisterio, se opuso un escalafón horizontal cuyo diseño restringió su uso con fines de control político-sindical .

El rediseño institucional se negociará con la burocracia sindical y del mismo modo se respetarán los viejos acuerdos, como la distribución del control escalafonario del magisterio, posibilitando su uso político sindical. Sin embargo, ante esta situación se abre un nuevo frente. la Carrera Magisterial, que redimensiona la importancia de ese control y reduce la influencia sindical sobre la vida laboral y profesional del magisterio. De modo que, en lugar de confrontarse con la coalición sindical hegemónica, la reestructuración opera respetando las reglas del campo, limitando la influencia sindical en la vida y movilidad laboral magisterial, a través de la creación de espacios paralelos donde esa influencia será importante para diseñarlos aunque cada vez menos para operarlos. Se trata de una especie de renovación de la antigua máxima política de “divide y vencerás”, por otra variante: “multiplica y vencerás”.

---

<sup>32</sup> SEP, *Informe de Labores, 1992-1993*, SEP, México, 1994 y SEP, *Informe de Labores, 1993-1994*, SEP, México, 1994.

Es bajo esa perspectiva que adquiere sentido el hecho de que Carrera Magisterial haya sido concebido como un sistema de escalafón horizontal paralelo al existente, donde la movilidad laboral se asoció al desempeño individual del profesor, evaluado a partir de cinco criterios básicos que juntos suman 100 puntos: antigüedad 10; grado académico 15; preparación profesional 25; cursos de actualización 15; y desempeño docente 35.

En ese esquema las posibilidades de injerencia de la burocracia sindical sobre la promoción del magisterio se acotaron, pues si bien el sindicato tuvo injerencia en la definición de los puntajes, de los criterios y subfactores, su diseño y definición impidió que pudiera influir decisivamente en la evaluación directa, particularmente de los cuatro primeros factores porque su evaluación se realizaba en virtud de la documentación expedida por la propia SEP o aprobada por ella misma; de ahí la importancia para la burocracia de la Secretaría de monopolizar las atribuciones normativas del campo y de eliminar o limitar el control sindical sobre el sistema de formación, actualización y capacitación del magisterio.

Quizá la parte sometida a la influencia corporativa sea el desempeño docente, pero incluso ahí su evaluación no es la única, ya que en ella convergen el director de la escuela, los miembros del Consejo Técnico Pedagógico y un representante sindical, reunidos en el llamado Órgano de Evaluación Escolar.

Estructurada mediante cinco categorías (A, B, C, D y E), la Carrera Magisterial que absorbió al Esquema de Educación Básica, proporcionó un sistema de promoción laboral horizontal que pretendió superar la obstrucción y limitantes del escalafón vertical, estableciendo una ruta de movilidad de una categoría a otra, que obligaba a los maestros a permanecer 3, 3, 4 y 4 años para los niveles A, B, C y D, respectivamente. Para transitar del nivel inicial al final se requerían como mínimo 14 años, mientras en zonas marginadas el lapso se redujo a 8. Salarialmente, las categorías significaban la posibilidad de que los maestros mejoraran sus ingresos sin necesidad de pasar a una plaza de carácter directivo o administrativo, sobre todo en el caso de los profesores en funciones docentes, lo cual no era

contemplado en otros esquemas donde el profesor tenía que acceder a una plaza de dirección, supervisión o bien a una de carácter técnico-pedagógico para mejorar su salario.<sup>33</sup>

Lo que inició como una propuesta para el mejoramiento salarial del magisterio “frente a grupo”, se convirtió en un esquema general que se ha expandido a directores y supervisores, ante la presión sindical, así como al personal de apoyo técnico-pedagógico y técnico-educativo.

Carrera Magisterial constituyó un mecanismo de movilidad escalafonaria y salarial asociada al desempeño o productividad docente. Con ello se le desligó de la lógica discrecional corporativa y confrontó la máxima laboral magisterial de “salario igual para trabajo similar” por otra que bien podría definirse como “salario desigual según productividad individual”. El efecto de ese cambio sobre la negociación salarial será crucial, puesto que la obtención de mejoras salariales se disociará, tanto de la discrecionalidad corporativa como de las acciones colectivas de confrontación, debido a que la movilidad salarial mediante Carrera Magisterial se convierte en un esfuerzo y una responsabilidad individual, de tal modo que tanto la vía institucional sindical como la disidente pueden ser evitables.<sup>34</sup>

En términos de la negociación laboral, la federalización significó el establecimiento de un esquema dual, mediante el cual los incrementos al salario base que repercuten sobre las diversas categorías escalafonarias, se definen centralmente, mientras prestaciones como sobresueldos, aguinaldos o bonos han quedado en manos de los gobernadores estatales,

---

<sup>33</sup> Los incrementos por categoría que se contemplaron en el programa fueron los siguientes: Plaza inicial o nivel A: pago de 9 horas adicionales sobre la plaza base (aproximadamente 25 %), Nivel A a nivel B, pago adicional de 8 ½ Horas (53.6 % de diferencia acumulada con respecto a la categoría anterior); Nivel C 8 horas (100 % de diferencia acumulada) Nivel D 7 horas (143 % de diferencia acumulada); Nivel E 7 horas (197.2 % de diferencia acumulada). Vid Esteban, Moctezuma Barragán (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE.

<sup>34</sup> Durante el ciclo 1993-1994, Carrera Magisterial recibió 545 363 solicitudes de las cuales se aceptaron 277 877. Del total de solicitudes 455 036 eran de docentes frente a grupo y de ellas se aceptaron 229 287; 57 561 fueron de directivos y supervisores, de los cuales ingresaron 22 212; mientras 32 766 solicitudes serían de maestros en funciones de apoyo técnico-pedagógico, de los cuales se aceptarían 26 378 Vid. SEP, *Informe de Labores, 1993-1994*, SEP, México, 1994.

cuyos recursos, a menudo poco flexibles en virtud de la asignación federal controlada de las partidas, les ha imposibilitado negociar con efectividad con el magisterio de sus entidades.

De ahí, entre otras razones, el surgimiento de las movilizaciones magisteriales durante el mes de mayo en los años posteriores a la firma del Acuerdo Nacional, mediante las cuales los trabajadores de la educación de las entidades tratarán de presionar por homologar y mejorar sus condiciones salariales, desplazándose a la ciudad de México y buscando la interlocución de la SEP, que a su vez, argumentando que la negociación debe darse en los estados, desplazó la presión sobre los ejecutivos locales, de modo que el magisterio tendría que presionar sobre la Secretaría de Gobernación para que aquellos acepten negociar.

Pese a ello, el efecto más importante fue que el rediseño de la negociación salarial rompió la presión unificada (convergente o coordinada) de los movimientos disidentes, quienes tuvieron que presionar a nivel federal y estatal, según fuera el caso, además de vencer la opción individual de quienes decidieron participar en Carrera Magisterial, despojados de su demanda histórica de democracia sindical, absorbida por una coalición que reestructuró el sindicato. Aquí encontramos el nuevo mecanismo para inhibir las movilizaciones disidentes, cuyos recursos de confrontación, no obstante su carácter transgresor, no han sido proscritos del campo, quizá porque cada vez más se muestran ineficaces e impotentes. Quedan ahí las imágenes de las puertas de la SEP destrozadas febrilmente por la disidencia, mientras su burocracia se mantienen detrás de ellas, en los patios de la normatividad.

Por otra parte, la federalización contribuyó a redefinir el pacto de articulación burocrático que dificultará cualquier imbricación y colonización sindical en la SEP, estableciendo un nuevo arreglo fundado en la delimitación de competencias burocráticas y en el respeto del monopolio de representación corporativa, donde la intervención sindical se redujo a la esfera laboral. De ahí que la dirigencia sindical redefiniera posteriormente lo educativo como materia de trabajo, y consecuentemente presionara para participar en la definición de los contenidos y procesos educativos. La federalización institucionalizó la diversificación de los actores a nivel nacional y local, permitiendo que burocracias seccionales, sindicatos estatales, disidencia magisterial, gobernadores priistas y opositores, congresos locales y

partidos políticos, presidentes municipales, padres de familia, entre otros, participaran en el proceso y por lo mismo pluralizaran el campo de políticas educativas.

A nivel estatal, federalizar implicó someter a la burocracia sindical, central y seccional, a nuevas negociaciones con los gobiernos locales, no solamente en cuestiones laborales sino también en términos de su influencia, imbricación o colonización de los nuevos organismos educativos. El anterior arreglo descentralizador tuvo que redefinirse en muchos casos, y aun en aquellos en que será exitoso, se redimensionó porque los organismos de educación pública estatales ya no formaron parte del gobierno federal sino de la estructura de gobierno de cada entidad. Adicionalmente, plazas como las de supervisor, que fueron sometidas a una fuerte presión con la desconcentración y la descentralización lo fueron también con la federalización al tratar de convertirlas en cargos de confianza como lo ilustra el caso de Puebla. Exitosa o no, la intervención sindical en los espacios institucionales, y más ampliamente en los campos estatales educativos que la federalización constituyó o fortaleció, se vio obligada a competir con otros actores locales: gobiernos estatales y sus burocracias, congresos, grupos de interés y de presión, además de agrupamientos políticos magisteriales.

Finalmente, el esquema amigo-enemigo, generado alrededor de la educación pública se desvaneció también ante la reestructuración jurídica del mito educativo, lo que implicó transformar o remover otras partes sustantivas de su imaginario y de su horizonte valorativo, como veremos en el siguiente apartado.

### **3. Congreso y concepciones partidarias. Entre el debate y la reestructuración jurídica del mito**

La profundidad de las modificaciones pactadas mediante el Acuerdo Nacional, planteó la necesidad de reformar la configuración jurídico-educativa, generando una particular coyuntura en la cual la educación destacó como cuestión pública, tema de la alta política y materia de discusión al interior de los espacios del régimen político mexicano. Durante ese periodo, el mito educativo, su horizonte valorativo y sus promesas, pueden percibirse en los

debates parlamentarios a través de las concepciones político valorativas que asumieron los distintos partidos al interior del Congreso, evidenciando su importancia axiológica y política, así como su disociación como imagen del pacto que originó el campo de políticas. De ahí la importancia de analizar el proceso de discusión de las reformas constitucionales en materia educativa (artículos 3 y 31 ), además del proceso legislativo mediante el cual se reforma y aprueba la Ley General de Educación, que abarcará de noviembre de 1992 a julio de 1993, periodo durante el cual el Congreso fungió como espacio de refundación del campo de políticas educativas, y sus debates como virtual plebiscito sobre la vitalidad política y de políticas del mito educativo.

### *3.1 La reforma constitucional o el mito educativo en el Congreso*

Las concepciones político-normativas de los distintos partidos políticos pueden advertirse mediante las posturas partidarias que adoptan en el Congreso durante el debate en torno a la reformas sobre la legislación educativa. Dichas concepciones, se fundan en una configuración de valores y acciones que se consideran deseables y pertinentes, y mediante las cuales se anticipa o se prefigura una situación que se considera éticamente válida, aunque también políticamente viable y satisfactoria. Es sobre la base de dichas concepciones que se asumen posiciones diversas sobre los problemas educativos, que son el soporte valorativo de las políticas y de las reformas que cada partido asume como prioritarias, gracias a su particular visión de los problemas y tensiones del campo educativo.

El debate parlamentario de 1992-1993 logró poner en primer plano la nueva configuración valorativa asumida por el gobierno, su distancia respecto al mito educativo y su horizonte valorativo, pero también su imposibilidad de eliminarlo del todo. Igualmente, permitió que los distintos partidos de oposición argumentaran sus concepciones, su adopción o rechazo del mito y su imaginario valorativo en un Congreso donde, si bien el priísmo logró recuperar la mayoría después de 1988, ya no permanecerá ajeno a la pluralidad política e ideológica del país.

Ahora bien, el inicio del proceso de reforma mostró todavía el franco predominio del Ejecutivo, puesto que mediante su iniciativa de Ley se abrió el proceso legislativo de reforma.<sup>35</sup> En los hechos, la estructura presidencial del régimen mexicano generó una asimetría tal en la capacidad de iniciativa, que difícilmente permitió que otras instancias la asumieran. Así, las diversas iniciativas de reforma y adiciones al artículo 3 constitucional planteadas por diferentes grupos parlamentarios, sólo fueron sometidas a estudio y dictamen bajo el contexto de la iniciativa presidencial emitida en noviembre de 1992.<sup>36</sup> Veamos en qué consistió.

*El modelo estatal, un nuevo horizonte valorativo carente de mito: liberalización acotada, eficiencia sectorial y calidad educativa*

El salinismo realizará un vasto proceso de remoción política, jurídica y valorativa del mito de la Revolución Mexicana, de su horizonte valorativo y de sus expresiones sectoriales, enarbolando ideológicamente el denominado liberalismo social. El campo de políticas educativas y su mito concomitante, que iniciaron su reestructuración a finales de los años setenta, no serán ajenos a dicho proceso y convergerán con la refundación salinista negociada políticamente a través del ANMEB, que será consolidado jurídicamente mediante dos reformas cruciales para el campo educativo: las constitucionales a los artículos 3 y 31, y

---

<sup>35</sup> El acto de iniciativa legislativa mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el proceso legislativo corresponde a los miembros de la Cámara, a las legislaturas estatales y al Ejecutivo Federal y se diferencia del acto de promoción de una ley porque éste carece de la capacidad de obligar la puesta en marcha del proceso legislativo. Tal es el caso de las propuestas de diversos grupos parlamentarios del Congreso, cuya facultad de iniciativa existía formalmente, pero cuya debilidad numérica en las Cámaras les impidió poner en marcha el proceso legislativo. Vid. Carlos, Sirvent, "El proceso legislativo en la Cámara de Diputados", en Francisco, Gil Villegas (Coord), *El Congreso Mexicano*, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, pp. 67-68.

<sup>36</sup> Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación en noviembre de 1992 se reunieron en plenaria explícitamente para estudiar el proyecto de decreto presidencial que reforma los artículos 3 y 31 de la Constitución Federal y, sólo en ese marco se dictaminó en torno a seis iniciativas de reforma vinculadas al tema educativo, presentadas por los partidos de oposición. Estas iniciativas fueron las siguientes: Reformas y adiciones al artículo 3 párrafo primero fracciones I,II,II,IV,V,VI, VII VIII Y IX, así como a la fracción XXV del artículo 73 presentadas en diversos momentos por diferentes diputados del PAN; Iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 3º de la Constitución presentada por el PPS; el PRD por su parte, presentó una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vid. Archivo General de la Nación (1993), *Crónica. Reforma a los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, Honorable Cámara de Diputados*.

la expedición de una nueva ley educativa denominada Ley General de Educación. Estas modificaciones legislativas, articularán el nuevo horizonte de valores que sustentarán la concepción estatal en materia educativa, cuyo núcleo estará constituido por los principios de eficiencia, calidad, federalismo, y corresponsabilidad en materia educativa.

La iniciativa presidencial de reforma constitucional tendrá como prioridad aumentar la eficiencia-calidad de la administración y servicio educativo, por medio del diseño institucional federalista, que redistribuye la operación del servicio educativo entre federación, estados y municipios pero que reserva las funciones de normatividad y control a la primera. Por otra parte, si bien amplía el compromiso estatal de impartir educación preescolar, primaria y secundaria considerando a los dos últimos como obligatorios, también lo limita al reducir su responsabilidad a impartirla “a quien lo solicite”, sustituyendo la “universalidad” que formó parte del horizonte valorativo del mito educativo y que se expresa en el crecimiento ilimitado de los servicios educativos.

En la dicotomía de eficiencia-calidad se ubica la propuesta gubernamental de incrementar los años de educación obligatoria, para abarcar tanto a la educación primaria como a la secundaria, bajo los supuestos y propósitos explícitos de que una mayor educación propiciará un ejercicio mayor de las libertades, “cuya recompensa se halla en el progreso individual y colectivo”. En la perspectiva estatal, aumentar los años de escolaridad servirá para impulsar las capacidades productivas de los individuos y de la sociedad, fortaleciendo con ello las bases de la unidad nacional y de una distribución más equitativa del ingreso, a través de empleos mejor remunerados.<sup>37</sup> El destino nacional es concebido como tarea colectiva fundada en el esfuerzo personal que, traducido en productividad, permitirá mejorar los ingresos. El futuro ya no es colectivo como en el mito, la justicia social ahora es equidad, en tanto la distribución de la riqueza se realiza a través del empleo y sus ingresos, de ahí la importancia de educar.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> H. Cámara de Diputados, *Crónica* (1993), p.29.

<sup>38</sup> La Contraparte es un proceso de transformación de la estructura social nacional donde, como indica Padua(1994), aumentó la diferenciación y adjudicación de roles y en el cual la escuela pasa a jugar un papel central. A ello se suma un contexto externo signado por cambios en las formas de producción de bienes y

La segunda dicotomía valorativa que se advierte en el proyecto estatal es la referida a la federalización-centralización, que si bien es subsidiaria de la calidad educativa, adquiere importancia propia, en la medida en que la operación del servicio educativo se redistribuye territorialmente aunque la capacidad de decisión política se concentra en la federación por vía del Poder Ejecutivo. Ello explica la inclusión constitucional del precepto que faculta expresamente al Ejecutivo para determinar los planes y programas de estudio que deberán ser observados en toda la República en los ciclos de educación primaria, secundaria y normal. Paradójicamente, por esta vía se subordina a los estados en materia curricular, al tiempo que se postula la federalización como un régimen de concurrencia de las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal.

Un tema central de la corresponsabilidad es la liberalización de la operación del servicio educativo que había sido prácticamente un tabú durante todo el siglo veinte, pues la iniciativa de reformas al artículo 3 otorga seguridad jurídica a los particulares, ya que les permite su defensa ante actos de la autoridad en el otorgamiento o retiro de la autorización para operar tal servicio. Además, amplía el margen de concurrencia de los particulares en la educación, dado que les permite impartir educación en todos sus tipos y modalidades, pero (ahí reside el límite de la liberalización) sujetándose a los términos de ley y obteniendo la autorización expresa del poder público. Con ello, se diluye la configuración política amigo-enemigo que caracterizó a la educación pública y que tendrá uno de sus últimos baluartes en la llamada “indefensión de los particulares” frente a la autoridad educativa.

En un Segundo plano, la concurrencia asume la forma de participación social, al corresponsabilizar a los padres de la obligación de que sus hijos ejerzan su derecho a la educación. Es decir, el Estado tiene la obligación de otorgar educación a quien lo solicite, mientras que la obligación de solicitar la educación corresponde a los padres.

---

servicios, del cual forma parte un complejo proceso de globalización, económica, política y cultural. Ambos contextos presionaran por la transformación de los sistemas educativos. (483-514).

Complementario al núcleo central de la configuración de valores emergentes, aparece lo que podríamos llamar el núcleo tradicional valorativo de la concepción estatal educativa. Núcleo que, entre otras, cosas apunta a una educación nacional centrada en la defensa de la independencia política y económica del país, laica en el sentido de neutralidad religiosa, igualitaria en virtud de que pretende evitar discriminaciones por razones de raza, religión, sexo, grupo étnico o peculiaridades individuales, y gratuita puesto que se asume que toda la educación que el Estado imparta tendrá tal carácter.

### *Partido Popular Socialista. Monopolio estatal y anticlericalismo radical*

En el caso del Partido Popular Socialista (PPS) se advierte un núcleo básico, tributario de las versiones más ortodoxas del nacionalismo revolucionario y su mito político. Así, reconociendo aciertos en la iniciativa presidencial como lo es la obligatoriedad de la educación secundaria, el PPS estructurará su proyecto basado en dos componentes básicos, a saber, la defensa del monopolio estatal educativo y el laicismo asumido como antirreligiosidad.

Para el PPS, el Estado es el único actor a quien corresponde el derecho y la obligación de educar, particularmente en la educación básica y normal, por lo que criticará lo que a su juicio constituye la debilidad más grave de la iniciativa presidencial y que consiste en el retraimiento del Estado en la tarea educativa para favorecer a la escuela particular, atentando así contra la educación concebida como garantía individual. El PPS derivará de ahí un principio valorativo negativo: el rechazo a la participación de los particulares en la educación, pues considera que con ello se abre paso a la religión como contenido educativo susceptible de impartirse, debilitando el laicismo que, a su juicio, consiste en combatir la “subjetividad” que es la fuente de la religión.

Su propuesta busca no conceder garantía alguna a los particulares, recuperando la regla del campo por la cual la autorización pueda ser negada o revocada sin que en tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno. Se trata, como puede advertirse, de la defensa

de la configuración amigo-enemigo que se formó y fortaleció en torno a la educación pública, que se asume como tarea estatal monopólica y que virtualmente no admite libertad de enseñanza alguna.

Planteada en términos positivos, la propuesta central del PPS asumirá algunos componentes del mito: que el Estado atienda y promueva todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, al tiempo que realice, promueva y apoye la investigación científica y tecnológica.<sup>39</sup>

### *PRD: la dualidad educativa y monopolio estatal*

El discurso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se concentró en una dualidad valorativa, mediante la cual se defiende el monopolio estatal educativo y el aumento de las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema escolar de la mayoría de la población del país. Es decir, los ejes sustantivos del mito educativo, concentración y crecimiento, los cuales ubica más allá del campo educativo.

En efecto, si bien defiende la obligatoriedad estatal de ofrecer el servicio educativo en todos sus niveles y de manera gratuita, extiende tal obligatoriedad a la creación de las condiciones que hagan posible que la población mexicana asista a las escuelas. Por ello, el planteamiento del PRD, en una tónica a menudo contradiscursiva al proyecto estatal, señala la necesidad de tomar en cuenta, lo que denomina aspectos cruciales que determinan los resultados del proceso educativo, como la distribución equitativa del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos de salud y vivienda y el mejoramiento de los niveles nutricionales de la población.

Favorable al crecimiento constante de los servicios educativos y en una dinámica virtualmente cuantitativa, el partido propondrá que el monto de los recursos destinados a la

---

<sup>39</sup> La reconstrucción de estas concepciones partidarias se realizó a partir de la crónica del debate parlamentario, Vid. *Crónica* (1993).

educación, la ciencia y la cultura representen al menos 8 % del PIB. Esta constituye quizá la propuesta de reforma constitucional más importante que se deriva de su núcleo valorativo. Por otra parte, si bien el PRD coincide con el planteamiento estatal de elevar la calidad de la educación aumentando los años de escolaridad, su discurso igualitario y de gasto social le llevará a plantear la necesidad de proponer la creación de un ciclo básico formativo

Aunque el laicismo es un elemento presente en su proyecto, el PRD no asumirá la radicalidad que al respecto asume el PPS. Así, en correspondencia a su defensa del monopolio estatal planteará que la obligación del Estado de impartir educación no le quita al padre de familia la libertad de educar a sus hijos, si bien, en los espacios educativos públicos y privados, el laicismo ha de entenderse como la prohibición de que en ellos se practique religión alguna, tratando de conciliar así educación pública con libertad de enseñanza.

A contracorriente de la liberalización de la educación, propuesta por el proyecto gubernamental, el PRD asumirá un discurso asistencial que permea y subyace en su núcleo valorativo central, lo que explica su defensa del monopolio estatal educativo, el incremento del gasto público y la diversificación e incremento de las políticas sociales. En esta perspectiva, el perredismo planteará, respecto a la participación de los particulares en la educación, que sus planteles escolares sean considerados como instituciones de interés social, que no tengan carácter lucrativo y que operen bajo la forma de asociaciones civiles en el caso de educación primaria , secundaria y normal.

El PRD matiza su discurso igualitario incorporando el de la diferencia, es decir, que aunque defiende la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, también asume la defensa de la pluralidad cultural mexicana y rechaza el intento de homogeneización educativa derivada de la concepción de cultura nacional singular y virtualmente unitaria que propone el proyecto estatal. Finalmente, el tema de la participación social aparece de manera secundaria como contrapeso al monopolio estatal. Así, el PRD, al mismo tiempo que reconoce la facultad del ejecutivo para poner en vigor los planes y programas, critica la falta de precisión en torno a quién tiene la facultad para elaborarlos.

Ella, a su juicio, deberá compartirse entre las autoridades estatales y nacionales, maestros, pedagogos, científicos e intelectuales.

### *Partido Acción Nacional. Libertad y liberalización educativa*

El planteamiento panista encarna en buena medida el contradiscurso al mito de la educación pública, ya que, ubicado históricamente en el terreno ideológico opositor a él, apoyará su discurso en la defensa de la libertad de enseñanza, uno de los contendientes valorativos que aquél tuvo que combatir a principios de siglo. Ciertamente, el tema de la libertad es a todas luces el valor central del proyecto panista, pues constituye el vértice en el cual convergen los demás valores que sostiene en materia educativa, así como sus propuestas específicas en torno a los contenidos de la educación y el papel del Estado.

Para Acción Nacional, el derecho de los padres de educar a sus hijos de acuerdo con sus ideas, principios y convicciones, es el sustento de la libertad educativa que debe garantizar el Estado, permitiendo que sean los padres y la sociedad los que doten de contenido a la educación. De acuerdo con estos principios, a decir del PAN, el Estado ha asumido funciones que no le corresponden, limitando dicha libertad y estrechando los incentivos para una mayor participación de los diferentes sectores en el proceso educativo.

A partir de tal configuración valorativa, las propuestas panistas ante la reforma del artículo 3 y 31 constitucional son las siguientes: a) la defensa de la libertad educativa, de tal modo que el Estado establezca opciones que permitan que los padres de familia puedan enviar a sus hijos a escuelas cuya orientación sea congruente con la enseñanza familiar; b) incorporación de contenidos morales en la educación; y c) incremento del presupuesto educativo .

En virtud de la libertad como valor, el panismo critica el monopolio estatal sobre los criterios culturales, económicos y sociales que rigen la educación, en razón de que es el Ejecutivo quien los establece a través de planes, programas y libros de texto. Ante ello asumirá también la defensa de la libertad de enseñanza, como contrapropuesta al monopolio

estatal, concibiéndola como vía para reconocer la pluralidad cultural mexicana y fundamento para demandar mayor participación de los particulares en la educación y la reducción de los controles estatales sobre la misma. Para el PAN, la tarea fundamental del Estado consiste en ayudar a los hombres a desarrollar su propia personalidad, ya que es a la persona a quien le corresponde realizar su perfección. Ahora bien, para que el Estado pueda cumplir su tarea debe poner en obra regímenes variados de libertad, puesto que, de acuerdo al panismo, así lo exige la persona y el bien común. El Estado sólo es garante de esa libertad que el panismo asume como contravalor al laicismo educativo.

De hecho, el proyecto estatal educativo no es completamente ajeno a la concepción panista, pues en él podemos advertir, si no concesiones, sí coincidencias importantes. De ahí que el PAN adopte una postura conciliadora respecto a la iniciativa presidencial de reforma del artículo 3 y 31 constitucionales, en la cual reconoce avances importantes. Uno de ellos es lo que hemos denominado liberalización de la educación y que el PAN califica como “solución” al estado de indefensión en que se encontraban los particulares que participaban en la educación. De igual manera, se identifica con la extensión de la obligatoriedad de la educación hasta la secundaria, y con el derecho constitucional de toda persona a recibir educación establecido con las reformas, al tiempo que celebrará la *descentralización* educativa.

### *Comisiones parlamentarias y negociación mínima*

El salinismo logró remontar, entre otras adversidades, una profunda crisis de la institución presidencial y de credibilidad del sistema electoral, así como el cuestionamiento de la hegemonía priísta, al extremo que en 1991-1992 el proceso de reconstitución y fortalecimiento del Ejecutivo estaba en pleno ascenso. Ello complementado con la recuperación electoral priísta que en 1991 le permitió asegurar la mayoría del Congreso, que había perdido en 1988 y que resultaba vital para aprobar cualquier reforma constitucional.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> La Constitución Política establece como exigencia para aprobar una reforma constitucional el que sea votada favorablemente por de dos tercios de las Cámaras del Congreso y por la mayoría de los Congresos locales. La situación en 1988 era en ese sentido difícil, esto porque por primera vez en la historia reciente

El fortalecimiento de la institución presidencial y la recuperación electoral priista, darán poco margen de negociación a las fuerzas políticas opositoras para modificar sustancialmente el contenido de las iniciativas de reforma, evidenciando nuevamente la subordinación histórica del Congreso al Ejecutivo y a la mayoría priista, como eficaz mecanismo de contención contra cualquier transformación vital de las iniciativas presidenciales. Así, los momentos previos a la discusión de la iniciativa serán virtualmente los únicos que permitan incorporarle algunas reformas mínimas, en el marco de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación del Congreso Mexicano. En efecto, durante su análisis y discusión se lograron acuerdos básicos que alteraron ciertas orientaciones excluyentistas y autoritarias de la iniciativa y se modificó sustancialmente.

En primer lugar, el acuerdo interpartidario logrado en las comisiones se concentró en el tema de la universalidad y suprimió la expresión inicial, que obligaba al Estado a impartir educación solamente a quien lo solicitara, ya que, según señalaba el dictamen de reformas, si el objetivo era precisar la obligación estatal de impartir la educación básica de acuerdo a un principio de universalidad, la expresión en cuestión era limitativa de tal principio. De igual forma, invocando la universalidad del derecho educativo, las comisiones ampliarán el derecho a la educación a todo individuo y no únicamente a todo mexicano, como señalaba el texto presidencial, eliminando del artículo 31 la parte que limitaba la edad y que obligaba a los padres a enviar a sus hijos menores de 15 años a recibir educación.

Por otra parte, si bien la discusión se dio en torno a la necesidad de una mayor participación de la sociedad y de las entidades federativas, en la determinación de los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, el resultado final fue bastante desalentador, dado que únicamente se añadió una expresión que marginalmente permitió

---

del país la mayoría priista (52 % en la Cámara de Diputados) era notoriamente insuficiente para reformar por sí misma la Constitución. El repunte electoral de 1991 abre nuevamente esa posibilidad al Ejecutivo y su partido pues alcanzará 321 escaños de los 500 posibles de la Cámara de Diputados y, con ello, el 64.2 % de escaños, ubicándolos así en una posición más favorable para aprobar las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo y en el marco de una alianza pragmática con el PAN. Sobre la evolución de la composición política de la Cámara de Diputados puede consultarse el trabajo de Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en México*, México, UNAM-III, 1995.

dicha participación. De este modo, el texto modificado sólo señala, respecto a la facultad para determinar planes y programas de educación primaria, secundaria y normal para toda la República, que ella se ejercerá “escuchando a los gobiernos de las entidades federativas, y a los distintos sectores involucrados en la educación, en los términos que la ley señale” (Crónica, 1993: 33 ).

La tercera cuestión negociada consistió en incorporar al texto constitucional, lo que sólo aparecía como exposición de motivos de la iniciativa, y que alude al compromiso estatal de atender la educación superior y demás tipos y modalidades educativas, diferentes a la educación preescolar, primaria y secundaria y que en el texto reformado aparecerá como fracción V del artículo 3.

#### *El debate parlamentario o los afanes inútiles del discurso*

El debate, en lo general, del dictamen elaborado por las comisiones parlamentarias se realizará el 16 de diciembre de 1992. En él, los diferentes partidos políticos, posicionados en sus discursos educativos, intentarán modificar el dictamen de acuerdo a sus orientaciones valorativas. Pese a la diversidad de argumentos y propuestas partidarias, la composición política de las cámaras de diputados y senadores, impedirían mayores modificaciones al texto constitucional. Así, de 18 reformas<sup>41</sup> propuestas por los diferentes partidos de

<sup>41</sup> Votación en lo general y en lo particular. Reformas a los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados:

TIPO DE VOTACIÓN	PARTIDOS	A FAVOR	EN CONTRA	
Dictamen general		427	12	
Dictamen en lo particular: Propuestas.		283	87	
Art. 3° y 31 inciso c frac II	PFCRN			Desechada.
Frac III Art. 3°	PFCRN			Desechada.
Art. 3° Frac segunda	PFCRN			Desechada.
Frac. V Art. 3°	PPS			Desechada.
Añadición Frac V.	PAN, FCRN, PARM, GI, PRD			Desechada.
Añadir frac IX.	PFCRN			Desechada.
Adicionar un párrafo Frac IV Art. 3°.	PAN			Desechada.
Frac III art. 3°	PAN			Desechada.
Nuevo texto art. 3°.	PARM			Desechada.
Ref. Art. 3° Frac II.	PAN			Desechada.
Art. 3° Modificación.	PAN			Desechada.
Frac tercera Art. 3°	PRD			Desechada.
Frac 1° Art. 3°.	PAN			Desechada.
Frac 6° Art. 3°	PPS			Desechada.
Frac 2° Art.3°	PRD			Desechada.
Frac 6° Art. 3°	PRD			Desechada.

Fuente. Cuadro construido a partir de los datos de la Estenografía Parlamentaria (1993)

oposición, ni una de ellas fue aprobada; la mayoría priísta eliminará cualquier intento de pluralidad y eficacia política de la Cámara de Diputados, constituyéndose en sancionadora de las decisiones presidenciales, apoyada por la fracción panista. Con el 85.4% de la votación se aprobarán en lo general las reformas en cuestión, es decir poco más del 82.2% que en su conjunto sumaban entonces ambos partidos.

La discusión en el Senado de la República, desarrollada el 21 de diciembre de 1992, seguirá un patrón similar al de la Cámara de Diputados, aunque la votación será mucho más abrumadora ante la tenue presencia de la oposición y el acuerdo entre priístas y panistas, que permitirá virtualmente la aprobación por unanimidad del dictamen íntegro. Al final, resultó 51 votos a favor, ninguno en contra y una abstención.<sup>42</sup>

### 3.2 La nueva Ley General de Educación: Entre la iniciativa presidencial y las concesiones corporativas

#### La iniciativa presidencial

Junio de 1993 representa una nueva etapa en la discusión política de la educación mexicana, nuevamente abierta a debate por la decisión presidencial de emitir la Iniciativa de Ley General de Educación, reglamentaria de los artículos constitucionales 3 y 31, que en su nueva versión, luego de su reforma, entrarán en vigor en marzo del año en cuestión.

<sup>42</sup> Votación en lo general y en lo particular. Reformas a los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores:

TIPO DE VOTACIÓN	VOTOS A FAVOR DE LOS ARTÍCULOS Y PÁRRAFOS TAL COMO APARECEN EN EL DICTAMEN	VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES
En lo general	51	0	1
En lo particular			
Fraciones y artículos apartados para su impugnación			
Art. 3 ; Frac II primer párrafo; Frac VI	53	0	0
Frac III	52	0	1
Inciso b) frac II y frac V. Art. 3 .	52	0	1

Fuente. Cuadro construido a partir de la *Crónica Parlamentaria* (1993).

En términos generales, la Iniciativa de ley se mantiene en los márgenes del núcleo valorativo emergente de lo que hemos llamado el proyecto estatal educativo, sosteniendo los valores de eficacia-calidad, federalismo y corresponsabilidad educativa, pero añadiéndole un nuevo componente: el de equidad educativa, y conservando en una situación subordinada el núcleo tradicional nacionalista de la educación pública.

Articulada por ocho capítulos, la Iniciativa de Ley distribuirá la llamada función social educativa concentrando las atribuciones normativas de vigilancia, de evaluación, financieras y de gobernabilidad del campo educativo en manos de la federación, reservando las ejecutivas y operativas a las entidades federativas y municipales, añadiendo además un régimen de concurrencia de atribuciones entre federación y estados, así como un Consejo Nacional de Autoridades Educativas, como instancia de coordinación de las actividades educativas entre los distintos niveles de gobierno.

La distribución de funciones que establece la Iniciativa de Ley, efectivamente instituye la nueva noción de federalismo en la educación puesto que, a la clásica distribución horizontal de atribuciones que permite el ejercicio de facultades sobre una misma materia a la federación y a los estados (aunque en sus respectivos ámbitos de competencia, federal o estatal), contrapone una distribución de funciones vertical,<sup>43</sup> por medio de la cual la federación se reserva las facultades normativas y los estados las operativas. Con ello, limita la posibilidad de los congresos locales de legislar en el ámbito de su incumbencia, de modo que, paradójicamente, el federalismo educativo tiende a reducir e invadir la soberanía de las legislaturas locales.

Como ya se ha mencionado, la importancia del federalismo como imagen legitimadora estriba en asociar el rediseño del campo de políticas educativas al momento fundacional de la nación y sus luchas por consolidarse durante todo el siglo XIX, al amparo del liberalismo. Después de esa imagen, encontramos una redistribución de funciones que somete a las

---

<sup>43</sup> Sobre la división de funciones horizontal y vertical, esta última como división orgánica de las funciones estatales, se puede consultar el trabajo de Bernardo Bolaños, "Presidencialismo y posmodernidad" en Córdova Vianello, Lorenzo, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

entidades federativas a la normatividad central. Vista de ese modo, la federalización educativa constituye la versión extrema del proceso centralista iniciado al formarse el campo educativo, de ahí que pueda caracterizarse como una suerte de federalismo vertical y de subordinación.

En términos de calidad y eficiencia de los servicios educativos, la iniciativa contempla cuatro vías complementarias y no siempre explícitas para lograrla. En primer lugar, se establece como elemento implícito para elevar la calidad el nuevo esquema federalizado de redistribución de funciones. En segundo lugar, se concentra en el apoyo y reorganización del trabajo magisterial y de supervisión; respecto al primero se establece la concepción de una remuneración justa al magisterio que le permita “un nivel de vida decoroso”<sup>44</sup> y promoción de actividades que propicien mayor aprecio social por las labores magisteriales, así como, la simplificación de los procedimientos y trámites para lograr más horas efectivas de clase; respecto al segundo, la iniciativa se propone reorganizar la función de supervisión escolar, a fin de enfatizar sus aspectos técnicos y didácticos. En tercer lugar, la iniciativa establece un esquema de concurrencia en el gasto educativo y una fiscalización sobre el uso de los recursos federales destinados para la educación en los estados. En cuarto lugar, se propone la evaluación del Sistema Nacional Educativo.

El valor emergente en la Iniciativa de Ley es la equidad educativa, concebida como igualdad de acceso y permanencia a los servicios educativos, atendiendo para ello, de manera desigual, a los desiguales. Es decir, a grupos y regiones con mayor rezago educativo o con condiciones sociales adversas, estableciendo ámbitos de acción de las autoridades educativas para garantizar dicha equidad: escuelas, localidades y regiones con mayor rezago y atraso educativo; servicios educativos para quienes abandonaron el sistema regular y apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos específicos, entre otros.

La concurrencia social en la educación se presenta en dos modalidades que no necesariamente los autores de la ley reconocerían como parte del mismo grupo. Sin

---

<sup>44</sup> Vid. “Iniciativa de Ley General de Educación”, México, *La Jornada*, Suplemento Especial, México, 23 de junio de 1993.

embargo, ambas apuntan a deslizar la responsabilidad de la tarea educativa en dos actores. En primer lugar, a los particulares a quienes se les permite impartir educación en todos los tipos y modalidades bajo un esquema de regulación, vigilancia y sanción gubernamental. En segundo lugar, a los padres de familia, a quienes se les otorgan derechos y obligaciones que apuntan a corresponsabilizarlos de la tarea educativa, particularmente en la superación académica de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos escolares, limitando, por otra parte, su capacidad de decisión en asuntos neurálgicos del proceso educativo, como son los pedagógicos y laborales.

La intervención social en la educación asume, en esta iniciativa presidencial, la forma de una participación regulada por la federación y mediada por los Consejos de Participación Social, cuyo carácter es eminentemente consultivo y no resolutivo. Es decir, se incrementan las responsabilidades y la posibilidad de opinar pero no de decidir sobre el proceso educativo y la vida escolar. De este modo, la escuela se abre a otros actores diferentes al magisterio, pero en una situación de limitación tal que su potencial de intervención es sumamente reducido.

#### *La Ley de Educación y su proceso legislativo: Las concesiones corporativas*

Al igual que el proceso legislativo de reformas constitucionales, el de la Iniciativa de Ley de Educación encontrará en las comisiones, en este caso en la de Educación de la Cámara de Diputados, el espacio adecuado para negociar y dirimir las diferentes propuestas de modificación o adición a la misma, por parte de los diversos grupos parlamentario y de un grupo sindical emergente a nivel del Congreso.

Probablemente, el carácter reglamentario de la iniciativa permitió mayor posibilidad de disenso, pero también de negociación para modificar ciertos artículos, fracciones o textos de la misma, así como para incorporar otros de nuevo cuño. En este marco, destaca la estrategia sindical magisterial de consensar entre sus miembros, diputados de los diferentes partidos con representación en la Cámara, la negociación de diversas reformas a la iniciativa presidencial que, a juzgar por las diferencias entre el dictamen y la ley aprobada, fueron

notoriamente eficaces. Las modificaciones<sup>45</sup> más importantes a la iniciativa presidencial son las siguientes.

Un primer grupo atiende a los fines, contenido y características del proceso educativo, es decir, a los valores y propósitos asociados al mito educativo, de ahí la incorporación de la definición de educación que estaba marginada en la Iniciativa y que la caracteriza como medio para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura. De igual modo, se asume como proceso que contribuye al desarrollo individual y a la transformación social, y como factor para la adquisición de conocimientos. Se recuperan también los contenidos con que el artículo 3 dota a la educación (democracia, justicia, entre otros), y se describen y enumeran los elementos constituyentes del Sistema Educativo Nacional.

En términos del federalismo educativo, las modificaciones más importantes consistieron en limitar la atribución de la autoridad federal a autorizar el uso de libros de texto y establecer los lineamientos generales para el uso de material educativo, en los niveles de educación primaria y secundaria, excluyendo a las normales y a las instituciones de formación de maestros de educación básica, que la Iniciativa pretendía incluir. Por otra parte, se establece de manera explícita, como atribución de la federación, la de regular un Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Finalmente, en el dictamen de la Comisión de Educación se suprime el Consejo Nacional de Autoridades Educativas y en su lugar se establece la realización de reuniones periódicas entre federación y estados para analizar el desarrollo del sistema educativo.

La remuneración justa hacia el magisterio que establecía la iniciativa, se sustituye por la noción de salario profesional, concebido como suficiente para tener una vida decorosa en el magisterio, lograr el arraigo magisterial en la comunidad en la que trabaja, disfrutar de vivienda digna y disponer del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparta, así como para su superación profesional.

---

<sup>45</sup> Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Comisión de Educación, *Ley General de Educación. Nueva Ley. Dictamen, 1ª lectura*, 1 de julio de 1993.

Otro grupo de reformas tiene que ver con el financiamiento educativo, estableciendo el carácter de interés social a las inversiones, que en materia educativa realicen tanto el Estado como los particulares, en tanto que las actividades destinadas a garantizar la equidad educativa se limitan al incorporar, como techo financiero para la realización de las mismas, las “posibilidades presupuestarias” de las autoridades educativas.

Respecto a la corresponsabilidad en la tarea educativa, realizada a través de los consejos escolares, se adicionan a la iniciativa una serie de funciones entre las que destaca la de opinar en los asuntos pedagógicos, que estaban vedados por la iniciativa presidencial.

Quizá las tres modificaciones más importantes vinculadas directamente al magisterio y su sindicato son las que tienen que ver con las sanciones y las garantías políticas concedidas al sindicato. En ellas se expresa la capacidad de presión sindical y constituyen sin duda puntos a favor del corporativismo magisterial.

En cuanto a las sanciones que en materia educativa establece la Iniciativa, se añade un párrafo que establece que ellas no son aplicables a los trabajadores de la educación, y que las infracciones en que estos incurran serán sancionadas de acuerdo a las disposiciones específicas para ellos. Por otra parte, el traslado de los servicios educativos de la federación al gobierno del Distrito Federal se sujetan a los tiempos y modalidades que tendrán que ser acordadas con el SNTE. Finalmente, se adiciona un nuevo artículo transitorio en el cual las autoridades educativas se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y a reconocer la titularidad del SNTE en las relaciones laborales colectivas.<sup>46</sup> Es decir, la regla del rediseño institucional consensado sindicalmente opera plenamente al menos para el Distrito Federal, mientras la regla del monopolio de representación adquiere garantía legal. La mimesis entre la organización sindical y el diseño institucional de la SEP prevalece, ya que, mientras aquella obtiene garantías para la representación monopólica a

---

<sup>46</sup> Plenamente consciente de la exitosa labor legislativa de sus diputados, el SNTE publicitará sus logros a través de diversos documentos. Al respecto se puede consultar SNTE, Segundo Congreso Nacional

pesar de la federalización, el otro adquiere gracias a ella la centralización y exclusividad normativa del campo.

### *El debate educativo: La última contienda del mito*

Posicionados en sus respectivas propuestas educativas y en sus núcleos valorativos, los partidos políticos presentarán diferentes posturas e iniciativas de enmienda al dictamen de Ley General de Educación. A continuación analizamos las posturas más críticas o propositivas respecto a la misma.<sup>47</sup>

### *PRI-SNTE: Congreso y corporativismo*

Si bien los diputados priistas pertenecientes al SNTE habían logrado modificaciones importantes para su corporación, a pesar de haberse plegado a la disciplina partidista, no por ello dejaron de manifestar sus reservas respecto a dos cuestiones básicas de la federalización educativa. Por una parte, el magisterio priista, sin impugnar abiertamente el dictamen, realizará un llamado para evitar que la concurrencia desemboque en el traslado de las diversas responsabilidades educativas en el municipio, en virtud de su debilidad financiera. Por otra, llamará la atención sobre la necesidad de vigilar que la federalización no conduzca a la dispersión de objetivos educativos, al desvanecimiento de contenidos y a la fragmentación e ineficiencia del Sistema Educativo Nacional.

Ciertamente, la disciplina partidaria no es la única razón que explica la anuencia sindical a la Iniciativa de Ley; la capacidad sindical de integrar sus intereses en ella constituye el

---

Extraordinario. *Modificaciones y adiciones propuestas por el SNTE a la Iniciativa de Ley General de Educación*, México, s.p.i.

<sup>47</sup> La reconstrucción de las posiciones partidistas, está hecha con base a las versiones estenográficas de la discusión parlamentaria. Vid. Cámara Pública, *Estenografía Parlamentaria, Ley General de Educación*, 1993.

motivo más poderoso. La ruptura del patrón de articulación, la reestructuración del campo de políticas y del sindicato mismo, obligó a la burocracia sindical a desarrollar proyectos educativos propios, pero sobre todo a configurar una política interna de absorción y neutralización de la disidencia. A nivel externo, se dotó de un esquema de alianzas partidarias múltiples que le permitieron configurar un bloque de presión con mayores márgenes de autonomía respecto a las necesidades estatales y su burocracia, optimizando, además, sus lealtades partidarias. Los frutos de ese esquema al interior del Congreso serán, no solamente las concesiones ya mencionadas, sino la aceptación de algunas otras propuestas del SNTE, entre ellas, el calendario escolar de 200 días y la integración del Sistema Nacional Permanente de Formación, Capacitación y Superación del Magisterio que serán incorporadas al texto final de la ley.

*PPS: El magisterio radical nacionalista*

El PPS rechazará la iniciativa a pesar de reconocerle avances importantes. Los núcleos básicos de su inconformidad radican, en primer lugar, en el hecho de que la ley, a su juicio, suprime la orientación social de la educación; en segundo lugar, en el riesgo latente de la municipalización de la educación que en su opinión implica la ley, y en tercer lugar, la insuficiente garantía de respeto a los derechos laborales del magisterio y a su labor educativa que la ley expresa.

Sobre esa posición general planteará diversas reformas a la ley en cuestión. En primer lugar, establecer mayores garantías a los derechos laborales, mediante una adición que explicita que el derecho a la educación no será considerado como limitación o restricción a los derechos laborales de los trabajadores. En segundo, enmiendas destinadas a mantener el monopolio estatal educativo, tales como facultar a la SEP para que siga prestando directamente el servicio educativo, atribuirle la facultad de planear la educación y que, en concurrencia con los gobiernos locales, siga prestando el servicio de formación, actualización y superación de los maestros. Además de que el servicio educativo en el Distrito Federal lo siga otorgando la SEP sin transferirlo al gobierno de la capital, y que el

municipio no sea considerado como autoridad educativa. En suma, propone regresar al esquema anterior y de ser posible perfeccionarlo.

Por otra parte, planteará recuperar también el núcleo tradicional nacionalista de la educación pública, lo que hemos caracterizado como horizonte valorativo de mito educativo, mismo que posibilitó la alianza política del régimen con el magisterio y que formó parte durante muchos años del núcleo vital de la identidad magisterial normalista. Por ello, propondrá establecer el requisito de contar con el título de educación normal para ejercer la docencia. Finalmente, argumentará en favor de limitar la liberalización de la educación mediante el establecimiento de libros de texto gratuitos para primaria y secundaria, así como la determinación de cuotas oficiales para las escuelas particulares.

#### *PAN: La privatización creciente y la crítica corporativa*

El espacio abierto favorable a los particulares en la tarea educativa, impulsará al panismo a buscar reafirmarlo y ensancharlo, proponiendo diversas modificaciones al dictamen de la Comisión de Educación, aunque sin dejar de manifestar su abierto desacuerdo con las concesiones políticas obtenidas por el sindicalismo magisterial, en especial, la transferencia pactada con el sindicato.

Acción Nacional propondrá, en primer término, ampliar la participación social en la educación mediante una política de estímulo abierto que contemple, entre otras medidas, el establecimiento de asociaciones de padres de familia en cada escuela y la inclusión de la figura de consejos de participación social en las escuelas privadas. En segundo término, sus propuestas se orientarán a reducir el margen de regulación estatal, planteando que los textos oficiales sigan siendo gratuitos pero no únicos y que, en su elaboración, participen maestros, especialistas, autoridades y sobre todo padres de familia.

Con la intención de lograr mayores garantías para las escuelas particulares, asimismo plantea el reconocimiento de validez oficial, tanto a planes y programas, como a las propias instituciones, la disminución del monto de las multas derivadas de infracciones por

considerarlas inhibitorias de la inversión educativa y que tales infracciones sean aplicables a los maestros, además de especificar el procedimiento administrativo del recurso de revisión. En materia curricular, la propuesta más fuerte del PAN es la defensa de la libertad de enseñanza y la incorporación del tema de derechos humanos como asignatura en los planes y programas de estudio.

### *PRD: La CNTE en el Congreso*

Los nudos básicos de la crítica perredista (sostenida por miembros de la CNTE como Martín del Campo y Bejarano) contra el dictamen de ley se concentran en el carácter centralizado del financiamiento educativo que, a juicio del PRD, promueven la inequidad fiscal y aumentan el riesgo de que las comunidades sostengan las escuelas, en virtud de que los gobiernos no están obligados a compensar realmente las desigualdades entre sus municipios. Por ello, para el PRD la federalización no estará garantizada.

Además de la crítica al centralismo fiscal, a la ausencia de criterios para la asignación de los recursos y las desigualdades económicas de los gobiernos locales que advierte como detonantes de la inequidad educativa, el PRD cuestiona también la centralización de las decisiones política del sector en las autoridades educativas. Con ello, argumenta, han dejado fuera a los maestros que, en su opinión, son los protagonistas del proceso educativo. Al defender la centralidad del maestro, la fracción perredista criticará la insuficiente posibilidad de participación que se le permite en los Consejos Escolares, señalando el riesgo de que estos se conviertan en órganos burocráticos y corporativos que se usen para legitimar las decisiones gubernamentales.

Por otra parte, el PRD critica lo que concibe como desentendimiento estatal respecto a la educación superior y su compromiso exclusivo con la educación básica, así como las concesiones a las escuelas particulares. Sus principales propuestas de reforma al dictamen de Ley, apuntan a reestablecer el mito educativo, a desbordarlo del espacio escolar recuperando componentes de su horizonte valorativo y agregándole otros tantos. De este modo, la izquierda cardenista magisterial planteará restablecer los compromisos sociales del Estado

recuperando el texto de la ley de educación anterior, que establece como tarea estatal promover las condiciones sociales que lleven a una distribución equitativa de los bienes materiales, así como fijar la obligación de Estado de otorgar educación superior y dotar a las instituciones de este nivel de los recursos necesarios para la realización de sus tareas.

También argumentará en favor de ampliar la noción de participación social, incorporando al maestro en un lugar relevante que le permita participar en la política de enseñanza, en la organización escolar y en los cambios en general que puedan ocurrir en la educación pública. De ahí, que cuestiones como la actualización de los libros de texto, se conciban como procesos que requieren de la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

Criticada por el PRD, aunque aceptada como un hecho, la participación de los particulares en la educación requerirá, a su juicio, de una mayor regulación. Entre otras, la de someter a autorización oficial los incrementos de sus colegiaturas.

Dado que el dictamen de ley se negoció en la Comisión de Educación —así como su aprobación en lo general y lo particular— el debate en torno a su contenido, si bien abundante, sólo sirvió para exponer las diferentes posturas partidarias que carecían de influencia y peso en la votación. Los resultados de la misma revelan tal circunstancia, pues todos los artículos ganados en lo particular fueron aprobados mayoritariamente. Únicamente cinco propuestas de modificación de las 47 presentadas a lo largo del debate<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Los artículos sobre los cuales los diferentes partidos presentaron iniciativas de adición, modificación o sustitución, así como el destino de tales iniciativas se presentan en el siguiente cuadro:

INICIATIVAS DE REF. ARTÍCULOS	PARTIDO	RESULTADO
7,12,41,48,54,65,67,68,69,76,81,82,84 y 4 transitorio	PAN	DESECHADAS
2,7,11,12-A,15,20,21,25,26,33,44,47 y 57	PPS	DESECHADAS
7,47,55 y 57	PFCRN	DESECHADAS
7,9,12,15,20,29 (nuevo),38 y 57.	PRD	DESECHADAS
3, 6 Y 9.	GRUPO INDEPENDIENTE	DESECHADAS
39	PAN-PRI.	ACEPTADAS
7 frac. y 75.	PAN	ACEPTADAS
12 y 14.	PRI/PAN,PARM,PRD,PPS y PFCRN.	ACEPTADAS

Fuente: Cuadro construido a partir de los datos de las versiones estenográficas de los debates. Estenografía Parlamentaria (1993).

fueron aceptadas y ninguna alterará sustancialmente el dictamen aprobado <sup>49</sup> en lo general con 390 votos a favor y 31 en contra. Así, bajo el alud de votos del prisma declinante y el panismo ascendente, los restos del mito educativo, su imaginario y su cauda valorativa fueron abatidos constitucionalmente. Con ello, el mito y el *mythos* habían culminado su ciclo político.

<sup>49</sup> Cámara de Diputados. Resultados de la votación en lo general y en lo particular del Dictamen de Ley General de Educación.

TIPO DE VOTACIÓN	A FAVOR	EN CONTRA
Votación en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados	390	31
Votación en lo particular		
Artículos 2,3,6,9,11,12,14,15,16,20,21,26,29,30,33,37,38,43,44,45,55,70,74,75,76 y 2° y 4° transitorios	313	26
Artículos 5,7,8,12,41,48,54,65,67,68,69,76,81,82,84	288	51
Artículos 47,55,57,	313	26
Artículos 12 y 14	333	6

Fuente. Cuadro construido a partir de los datos de la Estenografía Parlamentaria (1993)

## **CONCLUSIONES**

No obstante que la educación básica en México constituyó un asunto de política y de políticas y por tanto asumió un carácter público desde el siglo XIX —durante el cual adquirió su rostro laico, gratuito y obligatorio— no se convirtió en tarea nacional unificada, a pesar de que se le asoció con propósitos como la modernización de la nación, la constitución del ciudadano o la moralización del pueblo.

La contención liberal de las atribuciones del gobierno federal en materia de educación pública al distrito y territorios federales, no será una cuestión de recursos monetarios insuficientes, de ausencia de propósitos de transformación o de voluntad política, sino un asunto doctrinario o de creencias. Es decir, de una interpretación política y valorativa que reivindicó la libertad de enseñanza y la autonomía estatal en materia educativa, como derechos sustantivos y virtualmente inviolables, uno referido al individuo, otro a las entidades, ambos como expresión de la libertad que la autoridad estaba obligada a garantizar.

Mientras ese horizonte valorativo subsistió, la educación pública básica, en tanto tema de la acción gubernamental, mantuvo una estricta separación entre aquellos espacios de jurisdicción federal y los correspondientes a las entidades federativas. Implicar la educación pública básica en el marco de esa configuración no era algo que correspondiera al gobierno federal, tampoco parecía una tarea deseable si con ello se constreñía la libertad de enseñanza por más que la imagen de futuro de la nación fuera la del ciudadano individual instruido. Ahí reside el carácter irrealizable de los propósitos de transformación social liberal, el cariz utópico de sus promesas de cambio en el México decimonónico. La función gubernamental federal de impartir educación básica no se confrontó con la libertad y autonomía para asumir a dicha educación como atribución monopólica y centralizada, como acción nacional unificada.

El Porfiriato traspasará los límites de la autoridad federal mediante el artificio político y valorativo de revestir a la educación de ciertos fines trascendentes: el progreso y la unidad de la nación. Con ello, estableció una nueva ruta mediante la cual la educación se asumió como propósito nacional, unificada y centralizada en manos de la autoridad federal, que la concebía como medio válido y utilizable de transformación social, cuyo único límite eran las fronteras de la nación y donde la trascendencia de los fines justificaba las limitaciones a la libertad de enseñanza y a la autonomía de los estados. En ello residió el fundamento político y valorativo de la expansión educativa porfirista.

Inicialmente, la Revolución trastocó aquella vía e impulso, puesto que el carrancismo tomó como propia la tarea de restablecer el orden constitucional liberal y consecuentemente las limitaciones a la autoridad federal en materia educativa. Correlativamente, distintas fuerzas y agrupamientos revolucionarios irán consolidando una tendencia que se convertirá en corriente de política, a través de la cual, educación y reforma social, asociadas y convertidas en propósitos trascendentes, romperán virtualmente cualquier límite a la intervención del gobierno federal. El derrumbe del carrancismo propiciado por la coalición aguaprietista, selló la viabilidad de ese nuevo rumbo, que correrá paralelo a la constitución y expansión del nuevo orden social y su régimen político.

La Revolución Mexicana, que movilizó militar y políticamente a diversos actores de la sociedad mexicana, generó una diversidad de demandas y reivindicaciones de transformación social que configuraron un imaginario utópico, que inicialmente se consolidó como cuestión doctrinaria en la Constitución de 1917, y que posteriormente los gobiernos revolucionarios asumieron como parte de una suerte de agenda histórica de políticas. El despliegue de tal agenda fortaleció la autoridad estatal, permitiendo la plena intervención del gobierno federal en ciertas áreas donde la transformación se asoció a la justicia social, conformando campos de políticas que institucionalizaron el impulso revolucionario. Así, la cuestión agraria, laboral y educativa fueron los ejes sustantivos, aunque no los únicos, en los cuales concurren clientelas que paulatinamente se organizaron corporativamente. Puede advertirse que los recursos para resolver la cuestión social mediante decisiones de política

fueron centralizados y por esa vía convertidos en una tarea y una atribución de carácter federal.

A partir de la segunda década del siglo XX, se desplegó no solamente esa corriente política que asoció plenamente a la educación con la reforma social, convirtiéndola en tarea nacional, masiva y popular, sino que además se creó todo un imaginario civilizatorio, redentor y de salvación nacional, asociado al cumplimiento de las promesas de cambio y justicia social de la Revolución. En cierta forma, la educación legitimó la violencia revolucionaria al dotarla de un sentido rector, civilizatorio, de redención y de transformación, de ahí la intercambiabilidad entre educación y Revolución. Ahora bien, en virtud de ese imaginario, de aquella asociación e intercambiabilidad, se justificó un arreglo institucional y un marco jurídico que pretendió conciliar la intervención federal centralizada y nacional con la autonomía de los estados y la libertad de los particulares: La Secretaría de Educación Pública y el artículo tercero constitucional fueron sus expresiones más visibles, mientras que la idea de un federalismo concurrente constituyó su fórmula política.

La Revolución Mexicana dotó de un sentido trascendente a la educación pública para que contribuyera a la transformación y la justicia social, a la idea misma de refundación del orden social que será parte del mito revolucionario. Para ello, era menester que se dirigiera a combatir la ignorancia, que se pensaba estaba en la base de las desigualdades sociales y que era aumentada por el adoctrinamiento religioso, por la influencia del clero y por aquello que los constituyentes de 1917 llamaron *fanatismos*. Por ello, la disputa se dio sobre las conciencias, pero también en favor de una mayor igualdad social. Ese combate y esos propósitos, sustentaron valorativa y políticamente la deseabilidad de una política unificada, centralizada y nacional, que llegará al extremo de someter la autonomía estatal y la libertad de enseñanza durante el cardenismo, donde la relación entre educación y transformación social tocaron el punto de la intercambiabilidad o equivalencia.

La educación pública básica configuró paulatinamente un campo de acción política y de políticas en el cual la centralización de atribuciones, facultades y funciones en la federación se vinculó al discurso de transformación y justicia social, es decir, a los propósitos históricos

de la Revolución. La educación cardenista encarnará la mimesis entre educación y transformación social, entre educación y Revolución, lo que le permitirá desbordar el esfuerzo educativo más allá de las escuelas, extendiéndolo hasta eliminar prácticamente cualquier límite, ya sea el de las soberanías estatales o el de la libertad de enseñanza.

Los nexos entre educación y reforma social delinearon un horizonte valorativo donde al carácter público, laico y gratuito de la primera se le añadieron nuevos atributos: nacional, popular, masivo, unificado y al extremo único, anticlerical e igualitario. La primera expresión material e institucional de ese nexo y esos valores fue la necesidad de crear una Secretaría de Educación Pública que Vasconcelos apellidó federal. La segunda, un diseño organizacional en expansión constante, destinado a materializar aquellos atributos cuya contraparte en términos de atribuciones y funciones fueron su concentración creciente en manos de la federación.

Sin embargo, el nexo más intenso entre educación y reforma social se logró precisamente durante el cardenismo. Durante los años previos, la educación pública básica experimenta una presión constante para que contribuya a una transformación con justicia social; su imposibilidad para lograrlo deriva en buena medida del hecho de que la Revolución no ha llevado a cabo esas reformas. Con Cárdenas, las promesas de refundación social dan la impresión de haberse cumplido, la diversidad de ideales y propósitos de las facciones revolucionarias parecen adoptar una dirección unitaria: refundar a partir de propósitos igualitarios el orden social. A esa impresión de realidad o de *ilusión* refundacional contribuye activamente la educación, la cual oficialmente es orientada para que participe en la movilización y organización social, soportes sociales y políticos del programa de reformas de la Revolución y también de su discurso de refundación.

Con el cardenismo, no solamente se cierra el ciclo formativo del régimen y de su pacto de dominación, garantizado entonces y después a través de los partidos de la Revolución, sino también el ciclo del mito de la Revolución como imagen fundacional del nuevo orden social y político, y no sólo como imagen utópica que legitima la función gubernamental. A partir de Cárdenas, la Revolución adquiere la dimensión de mito con carácter de emblema o

*mythos* del régimen, de su partido y sus corporaciones. La fusión y confusión entre Revolución y educación, particularmente en su periodo socialista, será tal que una llegó a representar a la otra: la educación era una tarea revolucionaria y la Revolución una tarea educativa.

La educación pública, nacional y nacionalista, centralizada y unificada, en su versión redentora y civilizadora, práctica o activa, socialista y transformadora, contó a su favor con alianzas sucesivas entre las burocracias de la SEP y las sindicales. Ellas consolidaron la educación como asunto público, fortalecieron la autoridad federal como autoridad nacional en la materia y construyeron un monopolio de representación magisterial a nivel nacional. Tales tareas que permitieron constituir un campo de políticas educativas, contribuyeron también al isomorfismo entre educación y Revolución, a la idea de una educación comprometida con el programa de reformas, en virtud de lo cual requería ser nacional, unificada y única, y estar plenamente en manos de la autoridad federal. El isomorfismo y el compromiso serán parte del mito y del *mythos* educativo, las tareas y las alianzas emprendidas entre 1920 y 1940 serán parte del tiempo mítico fundacional del campo.

La educación pública nacional, masiva, popular, anticlerical, nacionalista y revolucionaria, operó como *mythos* porque representó las alianzas sucesivas entre las burocracias de la SEP y las sindicales magisteriales en las distintas confrontaciones, mediante las cuales se impuso la autoridad estatal federal sobre sus depositores, ya fueran los gobiernos estatales, el clero, las asociaciones de padres de familia o las escuelas particulares. Con ello, se elaboró en torno a la educación pública un esquema amigo-enemigo, que en cierto modo se correspondió con el espectro político que se constituyó a nivel del régimen político, mediante el cual se diferenció a los partidarios de la Revolución de los de la reacción. La consecuencia práctica, política e institucional del apoyo de las burocracias sindicales magisteriales a la centralización de la autoridad federal educativa, fue su creciente injerencia en el interior de los espacios institucionales, y su participación en las atribuciones y facultades de la SEP, al grado de cederles el pleno control político, sindical y laboral del magisterio y compartir conjuntamente las tareas políticas y de política del campo.

Así como el gobierno federal consolidó su autoridad y enfrentó los desafíos militares, políticos e ideológicos de sus opositores, auxiliado de la reforma social y sus decisiones de políticas, tales como el reparto de tierras, igualmente en momentos de conflictividad política o tensión social construyó un consenso a su favor, a través de un esquema de concesiones que a nivel del campo educativo significaron la obtención de garantías laborales (inamovilidad y sistema escalafonario): la participación de las representaciones magisteriales en las funciones institucionales de la SEP; la injerencia de las burocracias en el control laboral, profesional, político y no sólo sindical del magisterio; y el pleno apoyo gubernamental a la constitución de un monopolio de representación magisterial que se correspondió al que él obtuvo a nivel normativo en materia educativa.

El conflicto cristero, la guerra yaqui, la crisis obregonista, la disputa de poder durante el Maximato, al igual que la reforma social cardenista, constituyen coyunturas críticas para la construcción del nuevo orden de dominación, durante las cuales las organizaciones gremiales magisteriales y sus burocracias obtienen apoyos y garantías, concesiones laborales y políticas de un gobierno que de esa manera procura obtener lealtad de sus clientelas sectoriales, aislándolas también de los actores en conflicto.

Es la doble secuencia de coyunturas críticas a nivel nacional y del campo de políticas educativas, lo que permite que las pautas de interacción de la alianza interburocrática se institucionalicen y adopten la forma de patrón de articulación de intereses, que será el soporte fundamental para la estabilidad del campo, pues lo dotará de certidumbre, de previsibilidad, de eficacia política y de políticas, tanto en el despliegue del servicio educativo, como en la relación con otros actores y en la dinámica de negociación política, salarial y laboral de ambas burocracias.

El patrón de articulación se procesó en las siguientes dimensiones. En primer lugar, como identidad proyectual o utópica, ya que para ambas burocracias monopolizar fue tarea esencial, ya en atribuciones, facultades, decisiones o bien en recursos de representación y control. Esta identidad se fundaba en la aceptación del nexo entre educación y reforma social y por tanto en una percepción común de que la expansión educativa lo era también de

la Revolución. En segundo lugar, se expresó en la imbricación de funciones de representación y control sindical con las atribuciones y facultades de autoridad educativa. En tercer lugar, mediante la colonización sindical de porciones institucionales de la SEP, particularmente las vinculadas al control laboral y profesional del magisterio. En cuarto lugar, en virtud de la influencia sindical sobre aspectos educativos, normativos e institucionales que competían a la SEP y que se traducirá en una suerte de conducción interburocrática compartida.

El campo de políticas que se desplegó en el marco de ese patrón de articulación, alimentó una dinámica de interacción política interburocrática que privilegiará el consenso sobre el conflicto, a través de un esquema de reparto de los espacios institucionales de la SEP, aunque con esferas no susceptibles de colonización sindical, y consecuentemente con una prohibición esencial: evitar toda reorganización de la SEP que careciera del consenso sindical, puesto que rediseñar a la SEP suponía redefinir el acuerdo de distribución institucional e impactar las funciones de representación y control sindical. Finalmente, la centralización completa del campo mediante el establecimiento de la autoridad federal a través de la educación socialista, implicó la subordinación de las entidades y el sometimiento absoluto de las escuelas particulares a dicha autoridad, al punto de obligarlas constitucionalmente a adoptar la orientación oficial en materia educativa.

El efecto político será la polarización del campo entre los defensores y los detractores de la nueva orientación educativa, y su traducción en términos de regla será el monopolio estatal absoluto, al eliminar cualquier expresión de la libertad de enseñanza. El costo de todo ello será una tensión estructural en el campo de políticas educativas, cuyo origen se encontraba en las funciones políticas que se le asignaron a la educación volcada en favor de la reforma social.

El patrón de articulación de intereses y el campo centralizado, unificado y corporativo, se institucionalizó mediante la mimesis entre educación, movilización y reforma social, comprometiendo su estabilidad y transformaciones futuras, debido a que a la educación socialista se le dotó de un monopolio de representación magisterial nacional, comprometido

políticamente con ella. De ahí, la necesidad de reformar jurídica y valorativamente la educación pública, pero también de redimensionar política e ideológicamente la representación corporativa que transitará del STERM al SNTE.

El mito de la educación pública nacionalista, unificada y revolucionaria, presidió un campo de políticas donde el cambio y la justicia social fueron el núcleo del horizonte valorativo que sustentó el sentido de las políticas. Así, mientras el cardenismo mimetizó educación y transformación social, los gobiernos posteriores resignificaron esa relación, pero no prescindieron de ella. La recondujeron al espacio escolar, transformándola en expansión constante de la intervención federal en materias y niveles educativos. Esa meta, aunada al crecimiento de los servicios educativos, emblemataron el *despliegue permanente* de las pretensiones de transformación y justicia de la Revolución que se mantuvieron oficialmente hasta finales de los años setenta.

Remover los obstáculos para lograr la “universalidad” de la enseñanza e igualar las oportunidades educativas, fueron los ejes de la intervención federal, reorientada a partir de la desarticulación jurídica y política de la educación socialista realizada en los años cuarenta. Sus expresiones institucionales y de políticas fueron la creación de escuelas, el crecimiento constante de los servicios educativos, de su matrícula, del número de profesores, de la edición de libros de texto, de la expansión de las atribuciones, facultades y decisiones federales, entre otras tantas, que darán razón y sentido al diseño organizacional creciente y diversificado de la SEP.

Crecer y centralizar, fue la manera en que el mito se transfiguró y logró desplegarse sin renunciar a la reforma social, pero sin disolverse en ella, fortaleciendo un campo de políticas donde la intervención estatal coexistió con un esquema jurídico de atribuciones concurrentes en materia educativa entre federación y estados, y restableciendo la libertad de enseñanza, aunque sujeta a la fiscalización estatal.

La alianza interburocrática convertida en patrón de articulación de intereses consolidó y expandió la imbricación de funciones sindicales e institucionales, la colonización sindical de

las áreas vinculadas al control laboral, sindical y político del magisterio, así como la defensa institucional del monopolio de representación y la protección sindical del esquema de negociación laboral y salarial mediante el control del magisterio. Para ello, fue necesario reconstruir el monopolio de representación, auspiciado en el cardenismo, y sustituirlo por otro comprometido con la mitología revolucionaria, pero no con la educación convertida en movilización social: el SNTE.

En su etapa formativa, el campo educativo requirió de liderazgos culturales los cuales renovaron la capacidad movilizadora del mito educativo, su vínculo con la transformación y la justicia social. Su agotamiento coincidió con la ausencia de liderazgos que lo revitalizaran. De este modo, el mesianismo vasconceliano, la escuela acción, la escuela socialista, la escuela del amor o de la unidad nacional, incluso la orientación del crecimiento constante, limitado y planificado, constituyeron transfiguraciones del mito, maneras de darle continuidad, de renovarlo y de renovar las alianzas que lo sustentaron. Al mismo tiempo, representaron corrientes históricas de política explícitamente comprometidas con el horizonte de la reforma con justicia social, como base de un futuro social compartido.

El patrón de articulación interburocrático prescindió prácticamente de cualquier otro actor, dotando al campo de políticas de un carácter dual, centralizado, corporativo, y eficaz políticamente, al punto de neutralizar en los hechos cualquier expresión conservadora o renovadora discrepante al interior del campo, ya fuera del clero y los particulares o del magisterio disidente. Cuando las expresiones opositoras fueron capaces de transgredir las reglas y las prohibiciones del campo, la autoridad los enfrentó con los recursos institucionales, administrativos y coactivos, tanto del campo como del régimen, desarticulando cualquier energía social de transformación democrática del campo, proscribiéndola institucionalmente bajo el cargo de disolución social, y estigmatizándola como sucedió con la disidencia magisterial de los años cincuenta del siglo XX.

La proscripción de las expresiones disidentes, la defensa mutua del monopolio de representación, de los mecanismos centralistas, cupulares y corporativos de la negociación

salarial y su adaptación a las exigencias institucionales financieras, constituyeron reglas del campo asumidas plenamente por ambas burocracias.

A ellas se añadieron el acuerdo, el consenso, como forma privilegiada de resolver diferencias entre los aliados históricos, lo mismo en la negociación laboral, en el rediseño institucional de la Secretaría, como en la agregación institucional, política y de políticas de los intereses sectoriales, de intermediación y articulación burocráticos. Complementariamente, la movilización de la base magisterial y el uso de recursos de confrontación, como formas de presión política y laboral, se constituyeron en prohibiciones dentro del campo.

En este juego de reglas y prohibiciones, se procesaron los rituales de la negociación salarial, los del Día del maestro y la presencia magisterial el primero de mayo. También, ahí se definieron y expresaron la certidumbre, previsibilidad y estabilidad del campo de políticas.

El mito de una educación comprometida con el cambio y la justicia social legitimó el crecimiento institucional y organizativo, la ampliación de la intervención federal, tanto en el servicio, la infraestructura e insumos, como en la complejidad de funciones y atribuciones. Él se expresó en la escala masiva del número de escuelas, profesores y alumnos, generando diversas tensiones institucionales, políticas, administrativas y organizacionales: desde la eficiencia de las metas, puesto que el sistema crece y las promesa igualitarias siguen sin cumplirse, hasta las internas y procesuales, puesto que detrás del crecimiento existen serios problemas de ineficiencia social y escolar.

De igual modo, se advierte la desarticulación institucional, el traslape de funciones, y la falta de controles sobre el uso de los recursos financieros, humanos e institucionales. Todo ello se advierte pero no se confronta, se percibe pero no se resuelve, porque le es funcional al patrón de articulación de intereses, más aún, porque durante la primera mitad de los años setenta, cuando la presión por el cambio era crucial, el echeverrismo tratará de revitalizar la alianza nacional popular mediante reformas sociales; de ahí, las condiciones para la consolidación de Vanguardia Revolucionaria, que como grupo sindical hegemónico presionará en favor de la dinámica del crecimiento y la ampliación del patrón de articulación.

A finales de los años setenta, en el marco del agotamiento del modelo estabilizador, a las tensiones institucionales se añade la presencia de un nuevo horizonte valorativo procesado a nivel internacional, mismo que la burocracia de la SEP opone al mito del campo y del cual sobresalen la eficiencia y eficacia institucional, así como nuevas exigencias: calidad de los servicios educativos y racionalización de los recursos.

Sobre estas bases, la burocracia de la SEP reinterpretó las condiciones del campo y emprendió, mediante la desconcentración, un proceso de reestructuración institucional al margen del patrón de articulación, de sus reglas y prohibiciones, que desembocó en una crisis institucional del campo, afectando su certidumbre y estabilidad al extremo de confrontar a los aliados históricos y cuestionar el monopolio de representación y el esquema de negociación laboral cupular, central y encapsulado corporativamente. El desafío crucial provino de la disidencia sindical que había sido eficazmente proscrita del campo desde finales de los años cincuenta. Ella encontró en la crisis institucional, una parte sustancial de la estructura de oportunidades para expandirse y desafiar exitosamente reglas y prohibiciones, a pesar de la presión del régimen y la contraofensiva de los aliados históricos del campo.

La desconcentración vulneró las garantías al monopolio de representación, cuestionó el patrón de articulación —básicamente la colonización e imbricación interburocrática— y transgredió las reglas y prohibiciones del campo, aunque, sustantiva pero no únicamente, la del rediseño institucional consensado interburocráticamente. Con ello, la articulación se transformó en conflicto, en confrontación interburocrática, que al romper reiteradamente las reglas y prohibiciones del campo le restó certidumbre, estabilidad y previsibilidad, particularmente cuando la presencia de las disidencias regionales magisteriales significaba cuestionar también las reglas del campo y el desempeño de las funciones y papeles de representación y control sindical, logrando, además, vulnerar la negociación laboral y salarial, su protección cupular y corporativa, su dinámica consensual y conciliadora. Su existencia misma como disidencia cuestionará real y simbólicamente el monopolio de representación sindical.

La crisis institucional obligará a reconstituir reglas y prohibiciones, a restablecer y renegociar el patrón de articulación. Sin embargo, a partir de la desconcentración, el campo de políticas educativas dual, cerrado, corporativizado y excluyente advertirá una serie de reestructuraciones sucesivas que modificarán algunas de sus reglas y prohibiciones, intentando autonomizar la acción estatal del patrón de articulación, aunque recurriendo al control corporativo para realizarlas. Las mutuas necesidades burocráticas obligarán a negociar la reestructuración, a rediseñar los soportes organizativos de ambas, a mantener garantías mutuas (el monopolio normativo o de representación) y a confrontar los desafíos comunes a las dos que la disidencia encarnaba: el de la representación y el de la negociación laboral. Esto ocurre también con la descentralización y la federalización, más allá de sus diferencias y convergencias.

Al cuestionamiento inicial del mito, en su dimensión de políticas del campo, seguirá su disolución por la vía de los hechos, ya que con la reestructuración, crisis institucional y conflicto interburocrático, dejará de ser la representación del patrón de articulación que sustentó el campo, de la imbricación y la colonización que permitieron el control sindical de la vida laboral y profesional del magisterio, así como de la lógica de intercambio que permitió la adhesión política y sindical de los maestros. De hecho, las reestructuraciones institucionales, organizacionales, de atribuciones y facultades que implicaron la desconcentración y la descentralización de la SEP, tuvieron efectos mayores: acotaron la importancia del patrón de articulación y atenuaron el vínculo entre educación y reforma con justicia social, como base de la concepción ideológica del régimen, en la cual sustentaba su visión de un futuro colectivo mejor para la nación.

El patrón de articulación y el campo de políticas legitimados por la educación nacionalista, comprometida con la transformación social, expresión a su vez del mito de la Revolución Mexicana, entra en crisis por el conjunto de razones internas al campo que hemos intentado explicar. Pero también por otras de índole externa, entre ellas, la crisis del mito político y del pacto de dominación del régimen, la carencia de soportes económicos ante el colapso del modelo de desarrollo y la reorientación política y de políticas de la

organización estatal. A ellas, se añaden las exigencias de eficiencia y calidad impuestas a los propósitos y metas del sector, a sus procesos y operaciones. Exigencias cuyo cumplimiento se confronta con la lógica política, corporativa y sindical del patrón de articulación y del campo de políticas, que provienen de las transformaciones que experimenta la economía mundial y que vuelven urgente la modernización de los sistemas educativos

La federalización constituyó, en cierto modo, la imagen mítica que se opuso al mito revolucionario al interior del campo. Mediante ella, se configuró un nuevo horizonte valorativo en el terreno laboral, que permitió rediseñar el esquema de negociación salarial y laboral, protegiéndolo de las presiones de la disidencia, fragmentándolo o individualizándolo mediante un escalafón horizontal. De igual modo, resguardó el monopolio de representación sindical y rediseñó el esquema de atribuciones concurrentes sobreponiéndole uno de subordinación que, en lugar de romper la dinámica centralizadora que favorecía a la federación, la dotó plenamente del monopolio normativo en materia educativa, estableciendo una nueva fórmula política: un federalismo de subordinación.

La SEP se rediseñó organizativamente para cumplir sus nuevas funciones normativas, a la par que transfirió a las entidades la operación de los servicios educativos. El SNTE hizo lo mismo intentando salvaguardar su monopolio de representación. Mientras tanto, los restos jurídicos y valorativos del mito fueron disueltos al reformarse la Constitución Política de México y mediante una nueva Ley de Educación, aprobada en 1993.

La reestructuración del campo de políticas educativas a través de la federalización, evidenció la importancia de una transición pactada entre las burocracias de la SEP y el SNTE, incluyendo a los gobernadores y al Congreso de la Unión, aún de control priista. Mediante ese acuerdo se lograron preservar las formas corporativas que han sobrevivido incluso al extinto partido hegemónico, y se desplazó el terreno de la competencia entre la burocracia sindical y la de la SEP al espacio normativo de la educación y el trabajo docente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La propuesta sindical consistirá en lo que se llamó “nueva gestión escolar” (SNTE: 1994) orientada a intervenir en el fortalecimiento de la escuela pública, en la reorganización de los tiempos de enseñanza en ella, en la modificación de las estrategias didácticas, las formas de evaluación del aprendizaje y la organización del trabajo académico, y la reestructuración de las zonas de supervisión escolar.

Del mismo modo, se fragmentó la negociación salarial y con ella a la disidencia, que en el terreno sindical se le disputó su proyecto de democracia sindical, desactivando su potencial de confrontación sobre el campo y el régimen político.

La federalización constituyó un esquema pactado de reestructuración con garantías interburocráticas, mediante el cual se limitaron las posibilidades de imbricación y colonización sindical a nivel central, reduciéndose la dependencia de la burocracia de la SEP respecto al control corporativo, aunque sin prescindir de él, debido a que, hasta ahora, no lo puede hacer sin liberar la negociación salarial y laboral. Dicha liberación, impensable en el marco de las prevalecientes garantías a las formas corporativas, permiten suponer que profundizar en la reestructuración política del campo de políticas educativas implica llevar adelante la transformación de los restos del régimen político.

Liberar la negociación salarial implica, probablemente, establecer la libre afiliación sindical. Las dificultades para hacerlo derivan, no solamente de las necesidades de certidumbre y previsibilidad de la burocracia de la SEP, dotada históricamente de garantías y recursos políticos e institucionales para negociar corporativa, centralizada y cupularmente, sino también de una burocracia sindical que tiene en la representación monopólica del magisterio su capital y activo político más importante para influir dentro del otrora partido hegemónico, de negociar su apoyo al primer gobierno federal surgido de la oposición y de condicionar su participación en la profundización de la transición del régimen de la revolución institucionalizada para garantizar su sobrevivencia política como burocracia. Romper el monopolio de representación o liberar la negociación salarial, se percibe incluso como una amenaza, un peligro o una fragilidad para los disidentes que se niegan a romper con el sindicato, pues en él parecen advertir su mejor garantía para preservar sus derechos laborales.

La reestructuración del campo educativo parece inconclusa, no solamente porque persisten las formas de representación y control corporativas, sus antiguos rituales de negociación laboral y los cacicazgos que han cambiado de género y de bases de sustentación pero que han prevalecido, sino también porque el federalismo concurrente sin garantías unilaterales

para la federación está todavía por debatirse y definirse; y también porque el tema de la transparencia y la responsabilidad no adquiere plena vigencia, de modo que social e institucionalmente se adviertan responsabilidades y formas de garantizarlas, tanto por parte de las autoridades gubernamentales y educativas, como de las representaciones sindicales, magisteriales y de padres de familia y alumnos.

Las diversas reestructuraciones liberalizaron pero no democratizaron el campo de políticas, no sólo porque monopolizaron las facultades normativas en favor de la federación sino porque han mantenido a las políticas poco permeables a la participación social. De igual modo, se liberalizó la organización sindical magisterial pero no se democratizó. En un caso como en otro, las burocracias mantuvieron en buena medida el control del proceso de cambio, jugándose ahí las posibilidades de una efectiva transición democratizadora del campo de políticas, pero sobre todo de sus dimensiones corporativas. Sus costos quizá apenas se advierten: las manifestaciones disidentes que han transitado al terreno de la confrontación intrasindical pública y que hacen de la ciudad de México su escenario, implicando además a los diversos niveles de gobierno y convirtiéndolos en *sospechosos*, según su color partidario, de tomar posición en favor de algunos de los contendientes; la intensidad de la confrontación cuya recurrencia a la violencia es creciente, como lo muestra la *batalla* por la posesión del edificio sindical escenificada en mayo del 2003; y los agravios disidentes exigiendo justicia, particularmente para sus muertos, contrastando con la que exige la dirigencia sindical por los daños ocasionados a su sede nacional en aquella *batalla*.

Por otra parte, el uso del federalismo que se opuso como imagen a la Revolución, muestra hasta qué punto la oscilación pendular de la mitología política mexicana ha nutrido los discursos de legitimidad. Hasta dónde puede llegar esa oscilación, quizá se advierta en la manera en que la libertad de enseñanza sea esgrimida por el panismo para reestructurar nuevamente el campo, pues ella fue su emblema valorativo cuando era oposición. No hacerlo tal vez nos advierta cómo —a pesar de la alianza entre los antiguos contendientes del campo, simbolizada por la maestra de la presidencia y la del sindicato— la plena transición de la educación pública, animada por un nuevo mito o una utopía distinta,

requiere de la demolición de los vestigios del antiguo régimen, que a mitad del sexenio panista, el gobierno parece administrar a su favor.

Ya sea en el caso del régimen como en el campo de políticas, la aparición de un componente mítico o utópico que presione la transición no parece desdeñable, sobre todo si pensamos que la preocupación valorativa y política que lo alimentó en el siglo XX prevalece en el XXI, a saber, la necesidad de reforma y justicia social, más publicitada en el pasado y menos atendida en el presente que la *democracia efectiva no reelección*, por muchos años el lado oculto del mito político, que en el plano sindical aparece como promesa todavía incumplida.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Abramson, Pierre- Luc (1999), *Las utopías sociales en América Latina en el siglo XIX*, México, FCE.

"Acuerdo Nacional" (1992), en *Cero en Conducta*, núm 31-32, diciembre.

"Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" (1992), en *Educación. La Revista de Educación*, Guadalajara, México, año 1, núm. 1, diciembre.

Aguilar, Javier (coord.) (1989), *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo, Educación, Telefonistas y Bancarios*, México, García Valdés Editores.

Aguilar, Villanueva Luis F (2000), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

Alberro, Solange, Alicia Hernández Chávez y Elías Trabulse (coords) (1993), *La Revolución Francesa en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

Alcántara, Manuel y Antonia Martínez (comp.) (1992), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, CIS y Siglo XXI, Colección. Monografías , núm. 125.

Aldrette-Haas, José A (1991), *La desconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*, México, Alianza Editorial Estudios.

Alcina, Franch Alonso (comp.) (1984), *El mito ante la antropología y la historia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas- Siglo XXI.

Alcocer, Jorge (1992), "México, Modernidad sin equidad" en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.) ( 1992 ), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas- Siglo XXI.

Altamirano, Graziella y Guadalupe Villa (1985), *La Revolución Mexicana. Textos de su historia*, México, SEP-Instituto Mora. T. III.

Alvarado, Arturo (1981), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS UNAM, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, pp. 39-71.

Alvarez, Constantino Jesús (1963), *La educación de la comunidad*, México, SEP.

Alvarez, Isaías (1991), *El desafío de la descentralización educativa*, México, UPN, Mimeo, 28 de enero

Altshuler, Alan A. and Thomas, Norman C. (1977), *The politics of the federal bureaucracy*, New York, Harper & Row.

Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities*, Londres, Verso Editions and NLB.

Anguiano, Arturo (1976), *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Ediciones Era.

Archivo General de la Nación (1993), *Crónica. Reforma a los artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, Honorable Cámara de Diputados.

Arnaut, Alberto (1992), *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Estudios Políticos, México, CIDE.

--- --(1994), "La federalización de la educación básica y norma"l (1978-1994), en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 1, núm. 2.

--- -- (1996), *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México*, México, CIDE.

---- (1998), *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa(1989-1994)*, México, Colegio de México-CIDE.

---- (1999), " La Federalización educativa y el sindicato nacional de trabajadores de la educación", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Argüelles, Antonio y Manuel Villa (1994), *México: El voto por la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa-Grupo Editorial.

Arriaga, María de la Luz (1981), "El magisterio en lucha" en *Cuadernos Políticos*, México, Era, enero-marzo, Núm. 27, pp. 79-99 .

Arriola, Carlos (1981), *Los empresarios y el Estado*, México, SEP/80.

Arroyo, Herrera Juan Francisco (2002), *Legislación educativa comentada*, México, Porrúa.

Arteaga, Belinda (1994), *La institucionalización del magisterio. (1938-1946)*, México, UPN.

Asociación Nacional Pro-libertad de la Enseñanza (1934), *La educación sexual y la educación socialista puestas al desnudo*, México.

Ávila, Carrillo, Enrique y Humberto Martínez (1990), *Historia del movimiento magisterial.1910-1989. Democracia y salario*, México, Ediciones Quinto Sol.

Asís, Nassif Alberto (coord.) (1996), *México: una agenda para fin de siglo*, México, La Jornada Ediciones y CIICH/ UNAM, Colección La Democracia en México.

Azuela, Mariano et al. (1992), *La Novela de la Revolución*, México, Editorial Patria.

Baladier, George (1969), *Antropología política*, Barcelona, Ediciones Península.

---- (1994), *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*, Madrid, Paidós Studio.

Barabás, Alicia M (1989), *Utopías Indias. Movimientos sociorreligiosos en México*, México, Grijalbo.

Bazant, Mílada (1985), *Debate pedagógico durante el Porfiriato*, México, SEP-Cultura/ El Caballito.

Beare, H., and Lowe Boyd, W. (1993), *Restructuring Schools: An international Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, The Falmer Press, London.

Benedict, Ruth (1974), *El crisantemo y la espada. Patronos de la cultura japonesa*, Madrid, Alianza Editorial.

Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.) ( 1995), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, España, Alianza Editorial.

- Bizberg, Ilán (1990), "La crisis del corporativismo mexicano", en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 120, vol. XXX, núm. 4, abril-junio.
- (1990), *Estado y sindicalismo en México*, México, Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Blanco, José Joaquín (1980), *Se llamaba Vasconcelos*, México, FCE.
- Bloch, Ernst (1979), *El principio esperanza*, Madrid, Aguilar. Tomo I y II.
- Boiser, Sergio (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad" en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, núm. 46, abril.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.
- Bracho, Teresa (1992), *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, México, COLMEX / CIDE.
- y Jorge Padua (2001), *Notas sobre educación y el desarrollo en México en el siglo XX*, México CIDE / COLMEX
- Britton, Jhon A. (1972), *Educación y radicalismo en México*, México, SEP. 2 Tomos
- Bolaños Guerra, Bernardo (1994), "Presidencialismo y posmodernidad" en Lorenzo, Córdova Vianello, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, Colección Sociedad regulada, núm. 1.
- Cachón, Lorenzo (1995), "Estado de bienestar y capitalismo avanzado" en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Calva, José Luis, (1995) "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México", en Carlos M Vilas (coord), *Estado y Políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas, UNAM-Nueva Sociedad.
- Callejas, Juan Nicolás (1994), "Carrera Magisterial. Problemática y evaluación", en *Básica*, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México, núm. 2, noviembre-diciembre.
- Camacho Solís, Manuel (2001), *La encrucijada. Y después del antiguo régimen, ¿qué?*, México, Océano, Con una cierta mirada.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1983), *Reunión de Trabajo de la Comisión Legislativa de educación con el Secretario del Ramo. Licenciado Jesús Reyes Heróles*.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1993), *Estenografía Parlamentaria, Ley General de Educación*.
- Campa, Homero (1989), "En los Pinos y Gobernación el SNTE cambió con todo y líderes", en *Proceso*, Semanario de Información y Análisis, México, núm. 652, mayo.
- Carbó, Teresa (1984), *Educar desde la Cámara de Diputados*, México, SEP-Cultura, Colección Miguel Othón de Mendizabal.

- Cabonell, Charles-Olivier , Dominique Biloghi, Jacques Limouzin, Frédéric Rousseau, Joseph Schultz (2000), *Una historia europea de Europa. Mitos y fundamentos ( De los orígenes al siglo XV)*, España, Idea Books.
- Campos, Juan Luis, et al. (1990), *De las aulas a las calles*, México, Pueblo-Información Obrera.
- Carmagnani, Marcelo (coord)] (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México*, Colegio de México-FCE Fideicomiso Historia de las Américas.
- Carnoy, Martín (1993), *El Estado y la teoría política*, México, Alianza Editorial.
- Carpizo, Jorge (1979), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores
- Carr, Barry ( 1976), *El movimiento obrero y la política en México. 1910-1929*, México, SEP/70, T. II.
- (1989), "El Partido Comunista y la movilización agraria en La Laguna 1920-1940: ¿una alianza obrero-campesina ?", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp. 115-150.
- Carrasco, Puente Rafael (1960), *Datos históricos e iconografía de la educación en México*, México, SEP.
- Castrejón Diez (1974), *Sobre el pensamiento educativo del régimen actual*, México, SEP/70, Núm. 162.
- Centro de Estudios Educativos, (1995), *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, CEE
- *La reforma educativa*, Mimeo,s.p.i.
- Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia, "El Acuerdo Nacional deja intactos los problemas de la educación", (1992), en *La Jornada*, Diario, 9 de junio.
- Ceniceros, José Ángel (1957), *Educación y Mexicanidad. Discursos, páginas cívicas*, México, SEP, Talleres Gráficos.
- Clark, Marjorie Ruth (1984), *La organización obrera en México*, México,Era.
- Coatsworth, John H (1990 ), *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII Y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- COLMEX (Colegio de México) (1994), *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*, México, Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX.
- Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial (1993), *Documentos emitidos sobre lineamientos, normas específicas, instructivos y acuerdos complementarios*, México, Comisión SEP-SNTE.
- CONACEN (Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal) (1990), *Logros, problemas y sugerencias expresados por los docentes y directores en el Seminario de Análisis pedagógicos*, CONACEN.
- CONALTE (Consejo Nacional Técnico de la Educación) (1992), *Proyecto de capacitación y actualización docente*, CONALTE .
- CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación) (s.f.), *15 años presente. 1979-1994*, Mimeo.
- Contreras, Ariel José (1977), *México 1940: industrialización y crisis política*, México, Siglo XXI editores.

Contreras, Mario y Jesús Tamayo (1983), *Antología, México en el siglo XX. 1913-1920. Textos y documentos*, Lecturas Universitarias, México. T II.

Coraggio, José Luis (1988), "La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular", en *Seminario Internacional de Descentralización*.

Córdova, Arnaldo (1984), *En una época de crisis*, México, Colección la clase obrera en México, México, IIS-UNAM.

---- (1973), *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era.

---- (1995), *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena.

Córdova, Arnaldo (1998), "La mitología de la Revolución Mexicana", en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, México, Nuevo Siglo Aguilar

Córdova, Vianello Lorenzo (1996), "Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, octubre-diciembre.

Cosío, Villegas Daniel (1973), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SEP/70.

Covo, Jacqueline (1983), *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, UNAM.

Croizat, Maurice (1994), *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Hacer.

Crozier, Michel, y Ehrard Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial.

Chavoya, María Luisa (1990), "La descentralización educativa y el poder sindical", en Teresa Bracho (comp.), *La Modernización Educativa en Perspectiva, Análisis del programa de Modernización Educativa. 1989-1994*. FLACSO, Sede México.

Davies, Nigel (1992), *El Imperio Azteca*, México, Alianza Editorial.

De la Garza, Tomás Enrique (1996), *Políticas Públicas Alternativas en México*, México, Ediciones y CIICH/UNAM, Colección. La Democracia en México.

Della, Porta Donatella (1999), "Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta", en McAdam, Dough, McCathy, John, D Mayer, N. Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Ediciones Istmo.

Delhumeau, Antonio (dir) (1977), *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C.

*Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. (1960), México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. Tomo II

*Diario Oficial de la Federación* (1920), "Ley Orgánica de Educación Pública para el Distrito Federal", Poder Ejecutivo Federal, México, marzo-abril.

--- (1926), *Reglamento para la inspección y vigilancia de las Escuelas Primarias Particulares del Distrito y Territorios Federales*, Poder Ejecutivo Federal, México, 26 de julio.

- (1930) *Ley de Escalafón del Magisterio de las Escuelas Primarias y de los Jardines de Niños, dependientes de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México, 31 de enero.
- (1932), *Decreto que establece las bases provisionales de la Ley de Escalafón del Magisterio* . Poder Ejecutivo Federal, México, 8 de junio.
- (1933) *Ley de Escalafón del Magisterio de Educación Primaria Federal*, Poder Ejecutivo Federal, México, 5 de agosto.
- (1935), *Reglamento del artículo 3º constitucional, sobre escuelas particulares, primarias, secundarias y normales*, Poder Ejecutivo Federal, México, 10 de enero.
- (1942), *Ley Orgánica de la Educación Pública, Edición Oficial*, Poder Ejecutivo Federal, México, 23 de enero de 1942.
- (1944), *Ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio*, Poder Ejecutivo Federal, México 30 de diciembre.
- (1946), *Reglamento de las condiciones generales de trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México 29 de enero.
- (1948), *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México 27 de enero.
- (1951), *Reforma a la Ley de 26 de diciembre de 1944 que estableció el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio*, Poder Ejecutivo Federal, México 26 de diciembre.
- (1957), *Reglamento del Consejo Nacional Técnico de la Educación, México*, Poder Ejecutivo Federal, 26 de Junio.
- (1971), *Acuerdo que modifica la estructura orgánica administrativa de la Secretaría de Educación Pública*. Poder Ejecutivo Federal, México, 16 de abril.
- (1971), *Acuerdo que establece la organización y competencia de las subsecretarías y distribuye las funciones que corresponden a cada una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública*. Poder Ejecutivo Federal, México, 24 de agosto.
- (1971), *Acuerdo por el que se modifica la estructura orgánica administrativa de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México , 16 de abril.
- (1971), *Acuerdo que establece la organización y competencia de las subsecretarías y distribuye las funciones que corresponden a cada una de las dependencias de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México 24 de agosto.
- (1973), *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México 14 de Diciembre .
- (1973) *Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México 14 de Diciembre.
- - (1973), *Reglamento de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México, 30 de agosto.

- (1973), *Ley Federal de Educación*, Poder Ejecutivo Federal, México 29 de noviembre.
- (1974), *Acuerdo por el que se abroga el Reglamento de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, Poder Ejecutivo Federal, México, 22 de enero.
- (1993), *Ley General de Educación*, Poder Ejecutivo Federal, México, 13 de Julio.
- Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, (1989), *Indicadores educativos, México*. México, DGPPP.
- Duch, Lluís (1998), *Mito interpretación y cultura*, Barcelona, Herder.
- Dulles, John (1977), *Ayer en México. Una crónica de la Revolución. 1919-1936*, México, FCE.
- Durand, Ponte Victor M (1994), "El papel de los sindicatos en la transición política mexicana" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, enero-marzo, pp.29-43.
- y María Marcia Smith Martins (1996) "La educación y la cultura política en México: una relación aguda", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio 1997, pp. 41- 74.
- Durkheim, Emilio (1925 ), *Pragmatismo y sociología*, Buenos Aires. editorial Schapire.
- Duverger, Christian (1987), *L'Origine des Azteques*, Paris, Ed du Seuil, Col, Recherches anthropologiques..
- Duverger, Christian (1987), "Mito e historia en la memoria nahua", en Enrique Florescano, *Historia Mexicana* Vol. XXXIX, enero-marzo, 1990, num.3, p.p 607-662.
- Duverger, Maurice (1983), *Sociología de la política*, Barcelona, Ariel.
- "Educación y Cambio A.C (1990), *Cero en Conducta*, México, núms. 18-19, marzo-junio.
- (1992) núms, 31-32, septiembre-diciembre.
- (1993), *La Formación de maestros, Cero en Conducta*, Núm. 33-34, mayo.
- Eliade. Mircea (1955-1999), *Imágenes y símbolos*, Madrid, Taurus.
- Elmore, Richard (colab.) (1996), *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*, México, FCE.
- Escalante, Gozalbo Fernando (1993), *Ciudadanos Imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana – Tratado de Moral Pública -*, México, El Colegio de México.
- Fabela Isidro y Josefina E. De Fabela (1971), *La Convención. Debates de las sesiones de la soberana convención revolucionaria 1914-1915*. Editorial Jus, Tomo I
- Falcón, Romana (1984), *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México.
- Fernández, Dorado Rubelio, *El auge magisterial de marzo de 1982*, s.p.i.
- Ferrer, Mendiola Gabriel (1957), *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INEHRM, Talleres Gráficos de la Nación.

Florescano, Enrique (coord.) ( 1998), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar.

---- (1990), "Mito e historia en la memoria nahua", *Historia Mexicana*, vol. XXXIX, núm. 3, enero-marzo, pp. 607-662.

Fox, Jonathan (1992), *The politics of food in México*, Ithaca, Cornell University Press.

Fuentes, Molinar Olac (1983), *Educación y Política en México*, México, Nueva Imagen.

Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, (1995), *¿Hacia donde va la Educación Pública?, Memoria del Seminario de Análisis sobre Política Educativa Nacional*. México, Fundación SNTE, 2 tomos.

Galván, Luz Elena (1985), *Los Maestros y la educación pública en México*, México. CIESAS, Colección Miguel Othón de Mendizábal.

Gambino, Silvio (2001), "Derechos fundamentales y formas de Estado: Reflexiones comparadas sobre el constitucionalismo y los derechos sociales en los albores del siglo XXI", en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 117, julio-septiembre 2002, pp. 9-34.

Gamio, Manuel (1987), *Hacia un México Nuevo: Problemas Sociales*, México, INI.

García, Roca Javier (1999), "Del principio de la división de poderes", en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 108, abril-junio 2000, pp. 41-75

Garrido, Luis Javier ( 1998), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.

Gil, Villegas Francisco (coord), *El Congreso Mexicano*, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994.

Gobierno del Estado de Puebla-SEP, (1993), *Programa Educativo Poblano. 1993-1999*, Puebla, SEP.

Gómez, Maganda Alejandro (1970), *Corridos y cantares de la Revolución Mexicana*, México, INI.

Gómez, Rivera Magdalena, David Beciez González, Enrique Ku Herrera y Jorge Zebadúa Osio (1988), *Política educativa en México*, México , UPN, vol. II

González, Alcantud José A (1997), *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona, Anthropos.

Gonzalbo, Aizpuru Pilar (1998), *Historia y Nación I. Historia de la educación y enseñanza de la Historia*, México, El Colegio de México.

Gordillo, Elba Esther (1992), "El SNTE ante la modernización de la Educación Básica" en: *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 51, noviembre- diciembre.

---- (1995), *La Construcción de un Proyecto Sindical. Mi testimonio*. México, Taurus.

---- (s.p.i.), *Propuestas educativas del SNTE y legislación federal de educación, Documentos para su análisis*, SNTE.

Grimal, Pierre (1989), *La mitología griega*, España, Piados Studio.

- Guillén, Romo Héctor (1994), *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, México, Ediciones Era, Colección Problemas de México.
- Guerra, François-Xavier (1988), *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, tomo II.
- (1989), "Teoría y método en el análisis de la Revolución Mexicana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp. 3-24.
- Gutelman, Michel (1974), *Capitalismo y reforma agraria en México*, Era, México.
- Guevara, Niebla Gilberto (1985), *La educación socialista en México (1934-1945)*, México, SEP-Cultura/ El Caballito.
- (1982), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE.
- Guthrie and J. W.J.E, Koppich (1993), "Ready, A.I.M., Reform: Building a Model of Education Reform and 'High Politics'." en: H., Beare and W., Lowe Boyd, *Restructuring Schools: An international Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, The Falmer Press, London.
- Hale, Charles A (1985), *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México, Siglo XXI Editores.
- Hanson, E. Mark (1992), "Descentralización y regionalización en educación. Lecciones del pasado para el futuro", en *Educación. La Revista de Educación*, Guadalajara, México, año 1, núm. 1, diciembre.
- Hayashi, Martínez Laureano (1992), *La educación mexicana en cifras*, México, El Nacional.
- Hernández, Alicia (1981), *La mecánica cardenista*, México, Colegio de México, Historia de la Revolución Mexicana. 1934-1940, Núm.16.
- [coordinadora], (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Colegio de México - FCE Fideicomiso Historia de las Américas.
- Hernández, Luis (recopilación) (1981), *Las luchas magisteriales. 1970-1981 (documentos)*, México, Macehual.
- ¡Viva la CNTE! ¡Fuera los charros!,  
 ---- (1983), México, Información Obrera/ Extemporáneos.
- (1992), "SNTE: la transición difícil", en *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 51, noviembre-diciembre.
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna (1994), "El riesgo de ingobernabilidad en México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas" en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XII, núm 36, septiembre-diciembre, pp. 515-532.
- Hidalgo-Hardeman Olivia M. (1995), "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. IV., núm. 1, primer semestre.
- Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura (1992), *Crónica de las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Archivo General de la Nación-H. Cámara de Diputados.

Honorable Cámara de Diputados. LV Legislatura, (1993), *Reforma a los artículos 3° y 31° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, LV Legislatura, Honorable Cámara de Diputados, Archivo General de la Nación.

INEHRM (1967), *Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, Biblioteca del Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana

“Iniciativa de Ley General de Educación” (1993), en *La Jornada*, Suplemento Especial, México, 23 de junio.

INEGI(1985), *Estadísticas históricas de México*, INEGI-INAH, 2 tomos .

Jiménez, Luis (1992), *Tratado de Derecho Penal*, Buenos Aires, Losada T.I

Katz, Friedrich (2003), *Pancho Villa*, México, Ediciones Era, tomo I y II

— ( 1999), *Revuelta, rebelión y Revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, ediciones Era, Tomo I y II

— (1989), “Pancho Villa y la Revolución Mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp. 87-114.

Kliksberg, Bernardo [comp.] (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, FCE.

Knight, Alan (1986), “La Revolución Mexicana: ¿ burguesa, nacionalista, o simplemente una ‘gran rebelión’ ? ”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 48, Octubre-diciembre.

— (1989), “Los intelectuales en la Revolución Mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp. 25- 66.

Krader, Lawrence (2003), *Mito e Ideología*, México, CONACULTA- INAH.

Krauze, Enrique, Jean Meyer, Cayetano Reyes (1981), *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928 La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México.

— (2002), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Fábula Editores.

Krischeke, Paulo J. (1999), “Aporías e interfases en los estudios de la democratización: análisis del régimen versus estudios culturales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.61, núm.1, enero-marzo, pp. 177-195

Latapí, Pablo, Manuel Ulloa Herrero (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, CESU-UNAM, FCE.

Lazarsfeld, Paul F (comp.) (1967), *La sociología en las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.

Leff Zimmerman, Gloria (1991), “Los pactos obreros y la institución presidencial en México (1915-1938)”, en *Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, vol. IX, núm. 27, septiembre-diciembre.

León, Peter de (1993), “Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes”, en *Foro Internacional*, México, Revista Trimestral, Colegio de México, CEI, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo.

Lerner, Victoria (1982), *La educación socialista*, México, Colegio de México, Historia de la Revolución Mexicana.1934-1940, núm.17.

Loeza, Soledad (1996), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, México, El Colegio de México.

Loyo, Aurora (1985), *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era.

Loyo, Engracia (1999), *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928*, México, El Colegio de México.

---- (1990), “Escuelas Rurales ‘artículo 123’ (1917-1940)”, en *Historia Mexicana*, vol. XL, núm.2, octubre-diciembre, 1990, pp. 299-336.

---- (1999), “El largo camino a la centralización educativa, 1920, 1992”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Loyola, Díaz Rafael (1996) “Cuando el pasado nos alcanza” en Alberto, Aziz Nassif (1996), *México: una agenda para fin de siglo*, México, La Jornada-CIICH/ UNAM, pp.13-46.

---- (1990), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*, México, Grijalbo, Consejo para la Cultura y las Artes.

Luna, Arroyo Antonio (1934), *La obra educativa de Narciso Bassols*, México, Patria.

Luna, Matilde y Ricardo Pozas H. [coords.] (1992), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, IIS-UNAM.

Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Congreso en México*, México, UNAM-III.

---- (1996), *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, México, IJJ/ UNAM, Serie E, Varias, núm. 67.

---- (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Llinás, Álvarez Edgar (1979), *Revolución, educación y mexicanidad*, México, CESU-UNAM.

Lowi, Theodore J (2000), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política ” en Aguilar, Villanueva Luis F (2000), *La hechura de las políticas*. México, Porrúa.

Magaña, Gildardo (1952), *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, Editorial Ruta, tomo III

Malinowski, Bronislaw (1993), *Magia, ciencia y religión*, España, Planeta-Agostini.

Manor, James (1994), “La política y los neoliberales”, en Christopher, Colclough y James Manor, *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México, FCE.

Martínez, Assad Carlos (1986), *Los lunes rojos. La educación racionalista en México*, México, SEP-Cultura/ El Caballito.

Martínez, Ramón, Irma Martínez y Jaime Bautista, (1996), *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, México, IIE-UNAM/ El Caballito.

Marshall, Essays By T. H. (1964), *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, New York, Doubleday & Company, Inc.

Martín del Campo, C. Jesús (1992), “El SNTE después del acuerdo”, en *El Cotidiano*, Revista de la realidad mexicana, noviembre-diciembre, pp.71-75

- Massé, Narváez Carlos E (1990), *Movimiento magisterial 1979-1989*, México, UAM-Xochimilco .
- Mason, Hart John (1992), *El México revolucionario. Gestación y proceso de la Revolución Mexicana*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- McAdam, Dough, McCathy, John , D Mayer, N. Zald (eds.) (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Ediciones Istmo.
- Medina, Luis (1996), *Del cardenismo al avilacamachismo*, Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. México, El Colegio de México
- (1982), *Civilismo y modernización del autoritarismo*, Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952 México, El Colegio de México.
- Méndez, M José Luis (1993), “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, México, Revista Trimestral, Colegio de México, CEI, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo.
- Medin Tzivi, ( 1988), *El minimato presidencial: historia política del Maximato. 1928-1935*, Era, México.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado Mexicano*, CEI-Colegio México.
- Meyer, Eugenia (1982), *Luis Cabrera: Teórico y crítico de la Revolución*, México, SEP/80, FCE.
- Meyer, Lorenzo (1975), “Continuidad e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen”, en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. XVI, núm. 1, julio-septiembre.
- (1980), “Permanencia y cambio social en el México contemporáneo”, en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. XXI, núm. 2, octubre-diciembre.
- (1993), “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, vol. LV, núm 2.
- (1995), *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena.
- (1998), *Fin de régimen y democracia incipiente, México hacia el siglo XXI*, México, Océano
- (2000), “La institucionalización del nuevo régimen” en, *Historia General de México*, México, Colegio de México, pp. 823-879.
- ( 2001), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Era.
- , Rafael Segovia y Alejandra Lajous (1981), *Los inicios de la institucionalización. 1928-1934* , Historia de la Revolución Mexicana, México, Colegio de México, Núm.12.
- Miranda, López Francisco (1992), “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm.2, abril-junio de 1992, pp.19-44.
- Moctezuma, Barragán Esteban (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE.
- Monroy, Huitrón Guadalupe (1985), *Política educativa de la Revolución 1910 –1940*, México, SEP.

- Monzón, Luis G (1936), *Detalles de la educación socialista implantables en México*, México, SEP, Comisión Editora Popular.
- Mora, José María Luis (1986), *Obras Completas*, Política, México, SEP-Instituto Mora, vol.1.
- Moreno, Daniel (1985), *Batallas de la Revolución y sus corridos*, México, Porrúa, Colección Sepan Cuentos.
- Mouzelis, Nicos P. (1991), *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre las organizaciones sociales*, Barcelona, Península
- Movimiento Revolucionario del Magisterio (1980), *La nueva insurgencia de los trabajadores de la educación*, Ediciones Movimiento.
- Munk, Gerardo L (1995), "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año. LVII, núm.3, julio-septiembre, pp. 17-40.
- Muñoz, Izquierdo Carlos (1980) , "Educación, Estado y sociedad en México,(1930-1976)", en *Revista de la Educación Superior*, México, abril-junio, núm., 34.
- Noriega, Margarita (1992), *Crisis y descentralización educativa en México*, UPN.
- (1992), "La equidad y el financiamiento educativo, problemas clave de la federalización", en *El Cotidiano*, noviembre-diciembre.
- "La descentralización educativa: Los casos de Francia y México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, CEE, vol. XXII, núm 1.
- y Francisco Miranda, Ramón Reséndiz, Susan Street (1993), "La Investigación Educativa en los ochentas, Perspectiva para los noventas", en *Políticas Educativas y Científicas*, 2º Congreso Nacional de Investigación Educativa, México, Ed. Benito Juárez, Cuaderno 19.
- "Nuevo federalismo" (1995), en *El Nacional*, Diario, Suplemento, 7 de mayo.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza editorial.
- Ontiveros, Jiménez Manuel (1996), "La eficiencia de los sistemas públicos en la asignación de recursos a la educación primaria", en *El Trimestre Económico*, México, FCE.
- Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE/ NAFINSA/ FCE.
- Ortiz, Arturo (1995), *Política económica de México 1982-1995, Los sexenios neoliberales*, México, Nuestro Tiempo.
- Oszlak, Oscar (1979), "La burocracia estatal en América Latina: especificidad sustantiva e histórica", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, París, UNESCO, Revista Trimestral, núm. 4.
- (1984), *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES.
- (comp.) (1984), *Teoría de la burocracia estatal: Enfoques críticos*, Paidós.

- *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, Estudios Cedés, vol. 3, núm 2.
- y Guillermo O' Donnell (1976), *Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires CEDES-FLACSO.
- Pacheco, José Emilio, "et al". (1982), *En torno a la cultura nacional*, México, SEP/80, FCE.
- Padilla, Ezequiel (1929), *La educación del pueblo*, México, Herrero.
- Padua, Jorge (1999), "La educación en las transformaciones sociales" en Pablo Latapí (ed.), *Un siglo de educación en México*, vol. I, México, FCE/ CONACULTA.
- Padua, Jorge (1997), "Los desafíos al sistema escolar formal", en *México en el umbral del milenio*, México, El Colegio de México.
- (1994), "Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México", en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36, septiembre-diciembre, 1994, pp. 483-514,
- (1993), *Educación, industrialización y proceso técnico en México*, México, El Colegio de México, UNESCO.
- (1979), *El analfabetismo en América Latina. Un estudio empírico con especial referencia a los casos de Perú, México y Argentina*, México, El Colegio de México.
- y Alain Vannep, (coords) (1988), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, CEMCA.
- Palacios, Guillermo (1973), "Calles y la idea oficial de la Revolución Mexicana", en *Historia Mexicana*, vol. XXII, núm. 3, enero-marzo, 1973, pp.261-278.
- (1999), *La pluma y el arado. Los intelectuales pedagogos y la construcción sociocultural del "problema campesino" en México, 1923- 1934*, México, El Colegio de México, Centro de investigación y docencia económicas.
- Paoli, Francisco José ( 1984), *Yucatán y los orígenes del nuevo Estado mexicano*, México. Era.
- Pardo, María del Carmen (coord.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- Peláez, Ramos Gerardo (1984a), *Las luchas magisteriales de 1956-1960*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- (1984b), *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- (1999 ), *Diez años de luchas magisteriales (1979-1989)*, México, Ediciones STUNAM.
- (2000), *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones del STUNAM.
- Pfeffer, Jeffrey ( 1992), *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, México, FCE.
- Pérez, Arce Francisco (1988), *A muchas voces. Testimonios de la lucha magisterial*, México, Práxis-Información Obrera/ UAS.

- Pescador, José Ángel (1992), "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en *El Cotidiano*, México, UAM-A, noviembre-diciembre.
- (1994), *Aportaciones para la Modernización Educativa*, México, UPN.
- y Alberto Torres (1985), *Educación y poder político en México*, México, UTEHA.
- Poder Ejecutivo Federal, (1995), *Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Comisión de Educación, (1993), *Ley General de Educación. Nueva Ley. Dictamen, 1ª lectura, 1º de julio*
- Powell, Walter W, Paul J Di Maggio (comps) (1991), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, UAEM, FCE.
- Prawda, Juan y Gustavo Flores (2001), *México educativo revisitado*, México, Océano.
- PRI (1972), *Estatutos*, México, Editorial Mexicano.
- Puig, Casauranc J. M (1925), *Páginas viejas con ideas actuales*, México. Talleres Gráficos de la Nación.
- Rabasa, Mishkin Emilio (1997), "El federalismo presupone la división de poderes", en *Estudios parlamentarios del Congreso*, México, Año 2, noviembre-diciembre, pp. 64-70
- Raby, David L (1981), "La 'educación socialista' en México", en *Cuadernos Políticos*, México, Editorial Era, julio-septiembre, núm. 29. 75-82.
- (1974), *Educación y Revolución social en México*, México, SEP/70.
- (1989), "Ideología y construcción del Estado: función política de la educación rural en México, 1921-1935", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp.305-320.
- Ramírez, Rafael (1976). *La escuela rural mexicana*, México, SEP/70.
- Ramos, Ramón (1995), "La formación histórica del Estado nacional", en Benedicto, Jorge y María Luz Morán (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, España, Alianza Editorial.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, FCE.
- Reig, Tapia Alberto (1998), "El asedio del Alcázar: Mito y símbolo político del franquismo", en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 101, julio-septiembre, pp. 101-129
- REPLAD, VI Reunión Técnica de REPLAD, (1995), *Los desafíos de la descentralización, la calidad y el financiamiento de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO, OREALC.
- Reséndiz, García Ramón (1992), *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa. El conflicto entre la burocracia estatal y sindical. 1978-1988*, México, Tesis de maestría en sociología política, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.
- (1992), "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978- 1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm.2, abril-junio de 1992, pp. 3-18..

---- (1994), "Historia del Congreso de Chiapas. 1911-1949" en Carlos, Ruiz (coord.), *Historia del H. Congreso de Chiapas*, Tuxtla Gutierrez, Chiapas, LVIII Legislatura, 3 tomos.

Restrepo, Dario (1994), "Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones". en *Revista Interamericana de Planificación*, vol XXXVII, enero-marzo.

Reyes Osorio, Sergio, Rodolfo Stavenhagen, Salomón Eckstein, et. al. (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola de México*, México, FCE.

Reyna, José Luis, Raúl Trejo Delarbre (1986). *La clase obrera en la historia de México de Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*. México: Siglo XXI editores. UNAM.

Rockwell, Elsie (1989), *La educación básica y media básica: Diagnóstico y estrategias de innovación. Documento de trabajo para la Consulta Nacional de Modernización Educativa*, México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.

Rodríguez, Noboa Percy (1995), "La selectividad como eje de las políticas sociales". en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, núm 44, agosto.

Rodríguez, Ochoa Agustín (1974), *México contemporáneo, 1867-1940 (Cárdenas en su historia)*. México, Costa-Amic.

Román, Richard (1976), *Ideología y clase en la Revolución Mexicana. La convención y el congreso constituyente*, México, SEP/70.

Rousseau, Isabelle (1995), *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

---- (2001). *¿México: Una Revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*. México, COLMEX-CEI, p. 186.

Rovira, Enoch Alberti (1996), "El federalismo actual como federalismo cooperativo". en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, vol 58, núm. 4, octubre-diciembre.

Rubio, Hernández Rogelio (1984), "Los inicios de la interpretación antropológica del mito". en José Alcina Franch (comp.) (1984). *El mito ante la antropología y la historia*, Madrid, CIS- Siglo XXI.

Ruiz, Massieu Francisco ( 1998), *Testimonios a tiempo*, México, Océano, El dedo en la llaga.

Sáenz, Moisés (1982). *México íntegro*, México, SEP/80.

Salinas, Samuel y Carlos Imaz (1984), *Maestros y Estado*, México, UAG-UAZ-Linea. T. I.

Santiago, Sierra Augusto (1973), *Las misiones culturales*, México, SEP/70.

Schmelkes Sylvia y Felipe, Martínez, (1991), "Los retos de la modernización de la educación básica". en *Memoria. Primer encuentro de innovación en educación básica*, CEE, Esfinge.

Schmidt, Henry C. (1989), "Los intelectuales de la Revolución desde otra perspectiva ". *Revista Mexicana de Sociología*, año L.I, núm. 2, abril-junio, pp. 67-86.

Schmidt, Samuel (1997), "El paradigma revolucionario". en Samuel Schimidt, *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar.

Schmitt, Carl (1963), *El concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios Ediciones.

- Schmitter, Philippe (1986), "Continuamos en el siglo del corporativismo?", en *El Buscón*, Revista bimestral, México, números 13 y 14.
- y Gerhard, Lehbruch (cords.) (1992), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y del mercado*. I. México, Alianza Editorial.
- SEP ( Secretaría de Educación Pública) (1923), *Boletín de la Secretaría de Educación Pública*, México, SEP.
- (1926), *La educación pública en México a través de los mensajes presidenciales desde la consumación de la independencia hasta nuestros días*, México, SEP.
- (1927), *Memoria que indica el estado que guarda el ramo de educación pública el 31 de Agosto de 1927*, México, SEP, Talleres Gráficos de la Nación.
- (1934) , *Algunos datos y opiniones sobre la educación sexual en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- (1935), *Plan de Acción de la educación primaria socialista*, México, SEP.
- (1946) , *La obra educativa en el Sexenio 1940-1946*, México, Talleres Gráficos-SEP.
- (1970), *La educación pública en México 1964/1970*, México, SEP.
- (1982), *Memoria, 1976-1982*, México, SEP, 2 Tomos
- (1986), *La descentralización educativa, Avances de un proyecto nacional*, México, SEP.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos (1989), *Prontuario de los principales ordenamientos jurídicos aplicables en el sector educativo*, México, SEP.
- (1989) *Memoria de la Consulta para la Modernización de la Educación*, México, SEP
- (1989), *Compendio estadístico por entidad federativa. 1989*, México, SEP.
- (1989), *Prontuario Estadístico, cultural y presupuestario*.
- (1990), *Compendio estadístico por entidad federativa. 1990*, México, SEP.
- (1990), *Programa para la Modernización Educativa, Subprograma de Formación y actualización de Docentes. Agencia de Fortalecimiento Administrativo Reestructuración de la DGENAM, de los SCEP, UPN y CONACEN*, junio.
- (1991), *¿Qué es la Modernización de la Educación Básica?*, México, SEP
- (1991), *Programa de atención a Estados con mayor rezago para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria*, SEP, Subsecretaría de Coordinación Educativa.
- (1992), *Programa Emergente de Desregulación* . (DI), marzo.
- (1993), *Compendio estadístico por entidad federativa. 1993*, México, SEP.
- (1993), *Guía para la integración de los Consejos de Participación Social*, Subsecretaría de Coordinación Educativa, México.

- (1993), *Memoria de la Consulta para la Modernización de la Educación*, México.
- (1994), *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994. Formación y Actualización de Docentes*, México, SEP.
- (1993), *Informe de Labores, 1992-1993*, SEP, México.
- (1994), *Informe de Labores, 1993-1994*, SEP, México.
- (s.f.), *Consejos de participación social*, SEP.
- (s.f.), *Lineamientos para Promover la Participación Social en la Educación*. (DI).
- (s.f.), *Sinopsis de la política educativa nacional*. Tomo 1, Educación, Subsecretaría de Coordinación Educativa, SEP.
- (s.p.i.) ANMEB, *Avances del primer año*.
- SIPyBA ( Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes ) (1910), *Anuarios Escolares de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Educación Primaria. 1910-1911*, México, Tipografía Económica.
- Servín, Leticia Reina y Elisa Servín (2002), *Crisis, Reforma y Revolución*. México: Historias de fin de siglo, México, Taurus y CONACULTA- INAH.
- Serra, Rojas A (1981), "La desconcentración administrativa", en Samuel Espejel (comp.), *Estructura y proceso gubernamental*. México, UAM.
- Silva, Herzog Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución Mexicana. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, FCE.
- Silva, Ruiz Gilberto "et al. "(1995), "La disputa por el salario", en *Básica*, Revista de la Escuela y el maestro, Fundación SNTE para la cultura del maestro mexicano, año II, núm. 5, mayo-junio
- Sirvent, Carlos (1994), "El proceso legislativo en la Cámara de Diputados", en Francisco, Gil Villegas (coord.), *El Congreso Mexicano*, México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Sherwell, Guillermo A (1914), *La enseñanza pública en México*, México, Imprenta franco-mexicana
- Sivan, Emmanuel (1997), *Mitos Políticos árabes*, Barcelona, Bellaterra
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter B. Evans, D. Rueschemeyer y Theda, Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SNTE, (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) *Historia Mínima del SNTE. 45 años de lucha permanente*, México, s.p.i.
- (1981), *Memoria. Unidad Sindical Nacional. SNTE, Vanguardia Revolucionaria*, México, Editorial de Magisterio Benito Juárez.
- (1984), *Manual de Orientación Ideológica y capacitación político-sindical*, México, Editorial Benito Juárez.

- (1988), *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México, Editorial Bénito Juárez.
- (1990), *Primer Congreso Nacional Extraordinario*, Tepic, Nayarit, Dictámenes, s.p.i., 20 a 22 de enero.
- Secc IX (1990), *Resolutivos del XX Congreso Nacional Extraordinario*, México, SNTE.
- (1992), *Estatutos*, México, Editorial de Magisterio Bénito Juárez.
- (1992), *Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, D.F Editorial del Magisterio.
- (1992), “Segundo Congreso Nacional Extraordinario”, en *La Jornada*, Perfil de la Jornada, Suplemento, 9 de marzo.
- (1993), *Propuestas del SNTE a la Iniciativa de Ley General de Educación, Conclusiones de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Nacional del SNTE*, México, Editorial del Magisterio, junio.
- (1994a), *1er Congreso Nacional de Educación: Educación Pública de Calidad y trabajo docente profesional*, México, SNTE.
- (1994b), *Propuestas para asegurar la calidad de la educación*, México, SNTE.
- (1994c), *1er. Congreso Nacional de Educación, La Federalización de la Educación Básica. ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo?*, SNTE.
- (1994d), *1er. Congreso Nacional de Educación, Los fines y Objetivos de la Educación en los albores del nuevo milenio*, SNTE.
- (1994e), *10 Propuestas para asegurar la calidad de la educación*, México, SNTE, noviembre.
- (1995), “Prestaciones y compensaciones a los trabajadores de la educación. ¿Fracasa en federalismo educativo?”, en *Nuevo Sindicalismo*, SNTE, año VII, núm. 18, diciembre.
- 2º Congreso Nacional Extraordinario, (s.p.i.), *Modificaciones y adiciones propuestas por el SNTE a la iniciativa de Ley General de Educación*, México.
- (1997), *2º Congreso Nacional de Educación*, México, Editorial del Magisterio “Benito Juárez”, SNTE.
- (1988), *Estatutos. Declaración de Principios. Reglamento General de Asambleas*. México, Editorial de Magisterio Benito Juárez.
- *2º Congreso nacional Extraordinario. Modificaciones y adiciones propuestas por el SNTE a la Iniciativa de Ley General de Educación*, México, s.p.i.
- (s.p.i.), *Siete Propuestas del SNTE, Modernizar la escuela Primaria*, SNTE.
- “La modernización del sistema educativo nacional y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en José Ángel Pescador, *Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana.
- SPP (1988), *Descentralización*, México, FCE, Cuadernos de Renovación Nacional. T. II.

Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coords.) ( 1982 ), *Historia de la Educación Pública en México*, México, SEP-FCE.

Stanley, Ross (1979), *et al. ¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*, México, Premiá editores.

Staples, Anne (1985), *Educación: panacea del México independiente*, México, SEP, Ediciones El Caballito.

Street, Susan (1983), "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, mayo-agosto.

---- (1985), "La lucha por transformar el aparato burocrático de la SEP", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre.

---- (1992a), *Maestros en Movimiento: Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, CIESAS, Colección Miguel Othón de Mendizabal.

---- (1992b), "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm.2, abril-junio de 1992, pp. 45-74.

---- (1993), "SNTE ¿Proyecto de quién?", en *El Cotidiano*, México, UAM-A, núm. 56. julio.

Suárez, Gaona Enrique (1987), *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? (Los presidentes, 1910-1982)*, México, Siglo XXI.

Subsecretaría de Coordinación Educativa, Coordinación Nacional de Carrera Magisterial (1993), *Lineamientos y Normas sobre Carrera Magisterial*, México.

Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Dirección General de Normatividad. (s.f.), *Atribuciones, campo de acción y prioridades de la Dirección General de Normatividad*. (Documento de trabajo).

Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. IV., núm. 1, primer semestre.

Subsecretaría de Coordinación Educativa, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (1989), *Indicadores Educativos*. México, Serie Histórica

Talavera, Abraham ( 1973), *Liberalismo y educación*, México, SEP, SEP/70, t. II

Tanck, Estrada Dorothy (1998), *La educación ilustrada. 1786-1836*, México, CEH-Colegio de México.

Tarrés, María Luisa (1992), "Perspectivas analíticas en la Sociología de la acción colectiva", en *Estudios Sociológicos*, vol. X, núm.30, septiembre-diciembre, pp. 735-758

Tarrio, María y Luis M. Fernández (1994), "Algunos programas gubernamentales hacia el sector agrícola: un balance crítico", en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XII, núm 36, septiembre-diciembre, pp.621-640.

Tarrow, Sydney (1999) , "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales", en McAdam Dough, John McCathy, D Mayer N. Zald,(eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, España, Ediciones Istmo.

Tilly, Ch. (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial.

- Tocqueville, Alexis de (1984), *La democracia en América*, Madrid, SARPE, t. I.
- Torres, Carlos Alberto, *Educational Policy Formation and the Mexican corporatist State. A study of adult Education Policy and Planning in México*. Tesis de Doctorado, Universidad de Stanford.
- Torres, Bodet Jaime (1969), *Años contra el tiempo. Memorias*, México, Editorial Porrúa.
- Torres, Blanca (comp.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Tutino, John (1990), *De la insurrección a la Revolución Mexicana. Las bases sociales de la violencia agraria 1750/1940*, México, Ediciones Era.
- Tuñón, Pablos Juliana (1998), "Una escuela en celuloide. El cine de Emilio "Indio" Fernández o la obsesión por la educación", en *Historia Mexicana*, Vol. XLVIII, núm. 2, octubre-diciembre, pp. 437- 470.
- Tyack, David y Larry Cuban (2001), *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, México, FCE.
- Ulloa, Berta (1988), *La Constitución de 1917. Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917*. México, El Colegio de México.
- Valadés, Edmundo y Luis Leal (1960), *La Revolución y las letras*, México, SEP-INBA.
- Vasconcelos, José (1950), *Discursos 1920-1950*, México, Ediciones Botas.
- Vaughan, Mary Kay (2001), *La política cultural en la Revolución. Maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940*, México, FCE.
- (1982), *Estado, clases sociales y educación en México*, México, SEP/80, FCE.
- Vázquez, Josefina Zoraida (coord.) (1999), *Recepción y transformaciones del liberalismo en México. Homenaje al profesor Charles A. Hale*, México, El Colegio de México.
- (1975), *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México.
- (1999), "Un siglo de descentralización educativa: 1821-1917", en María del Carmen Gardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Dorothy Tanck de Estrada, Anne Staples y Francisco Arce Gurza (1996), *Ensayos sobre la Historia de la educación en México*, México, El Colegio de México.
- Vázquez, Santa Ana Higinio (1923), *Segundo Congreso Nacional de Maestros*, Talleres Tipográficos del Gobierno del Estado de Querétaro,
- Vilas, Carlos M [coord.] (1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Caracas, UNAM-Editorial Nueva Sociedad.
- Villa, Manuel (1990), "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, núm. 120, vol. XXX, núm. 4, abril-junio.
- (1987a), *La Institución Presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Porrúa.

- (1987b), "La formación intervencionista del Estado en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, Vol. XLIX, núm. 2, abril-junio, pp. 145-164.
- (1990), *El archipiélago mexicano*, México, Editorial Cal y Arena.
- Warman, Arturo (1994), *La política social en México*, México, FCE.
- Werner, Tobler Hans (1997), *La Revolución Mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, México, Alianza Editorial.
- (1989), "La Revolución Mexicana: algunas particularidades desde un punto de vista comparativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp.151-162. .
- Wilkie, James W (1967), *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, FCE.
- (1989), "La problemática mexicana: retrospectiva y prospectiva", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 2, abril-junio, pp. 115-150.
- Womack, John (1985), *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, SEP, FCE.
- Zapata, Francisco (1995), *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*, México, Colegio de México-Instituto de Investigaciones de la Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Zea, Leopoldo (1956), *Del liberalismo a la Revolución en la educación mexicana*, México, INEHRM, Talleres Gráficos de la Nación.
- Zermeño, Sergio (1996), *La sociedad derrotada*, México, IIS/ UNAM-Siglo XXI.
- Zertuche, Fernando (1988), *Luis Cabrera: Una visión de México*, México, SEP.