
**INTERVENCION ESTATAL Y
TRANSFORMACION DEL REGIMEN
POLITICO: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD
PEDAGOGICA NACIONAL.**

TESIS QUE PRESENTA

KAREN E. KOVACS STRUMPFNER

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
CON ESPECIALIDAD EN SOCIOLOGIA**

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

EL COLEGIO DE MEXICO

MEXICO D.F., ENERO DE 1990

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación hubiera sido imposible sin la generosa ayuda de un sin número de personas, muchas más de las que aquí puedo nombrar. De manera muy especial quisiera agradecer a la Dra. Viviane Brachet-Márquez, directora de la tesis, por la paciencia y dedicación con las que aportó ideas y sugerencias a lo largo de esta empresa. También fueron determinantes para llevar a buen término este proyecto, el apoyo institucional de El Colegio de México y el estímulo de los profesores del Centro de Estudios Sociológicos así como de dos de sus directores, el Dr. Claudio Stern y la Dra. Orlandina de Oliveira. Me beneficié, igualmente, del diálogo con un grupo de colegas entre los que quisiera mencionar a Alberto Arnaut, Susan Street, Enrique Suárez-Iníiguez, Daniel Levy, Carlos Ornelas y Luis Aguilar. Para el análisis hemerográfico y la revisión del manuscrito, conté con la ayuda fundamental de Walburga Wiesheu, Carmen Lorenzo y Arturo de la Vega. Mi reconocimiento, también, por la efficientísima labor secretarial de Estela Medina, Graciela San Juan y Leticia Osornio.

Quisiera mencionar, asimismo, el estímulo personal que me brindaron tanto mi familia como un cúmulo de amigos de distintas latitudes: Evelyne Jankowski y Judith Haber; Susan Pick; Lois y Steven Zamora; Arturo Castillo; Mercedes de Vega y Jesús Flores Olague; Guillermo Orozco; Hugo Aboites; David Post; y Magdy Hierro. Igual de importante fue el apoyo insustituible de Juana Hernández, Jorge Morales, Antonia Avila y Marta Deras.

Finalmente, agradezco la atención y el interés con el que todos los informantes respondieron a mis preguntas e inquietudes; especialmente al licenciado Fernando Solana, por haberme impulsado a terminar este trabajo.

CONTENIDO

CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1. LA SELECCION DEL CASO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	5
2. ENFOQUE TEORICO-METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION	8
3. CONTENIDO DE LA TESIS	19

CAPITULO II. POLITICAS ESTATALES Y REGIMEN POLITICO EN MEXICO:	23
--	----

1. TRES MODELOS PARA EL ANALISIS POLITICO EN AMERICA LATINA	27
1.1 EL MODELO DEL AUTORITARISMO	28
1.2 EL MODELO CORPORATIVISTA	37
1.3 EL MODELO CLIENTELISTA	45
1.4 RECAPITULACION	50
2. EL ESTUDIO DE POLITICAS GUBERNAMENTALES COMO UN MEDIO PARA ENTENDER LA DINAMICA DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO	52
2.1 TENDENCIAS RECIENTES EN LOS ESTUDIOS SOBRE REGIMEN Y POLITICAS PUBLICAS	52
2.2 CONCEPTOS CENTRALES DE LA TESIS	58
2.2.1 La política estatal como producto de un proceso de negociación política	58
2.2.2 La definición del régimen político en función de un conjunto de ordenes normativos	63
2.2.3 La relación entre tipo de régimen y políticas estatales	65

CAPITULO III.	
'MODERNIZACION' DEL SISTEMA	
EDUCATIVO Y 'PROFESIONALIZACION'	
DEL MAGISTERIO	68
1. LA CREACION DEL SISTEMA DE EDUCACION PUBLICA EN MEXICO (1821-1910)	71
1.1 DE LA INDEPENDENCIA A LA INTERVENCION (1821-1867): EL SURGIMIENTO DEL ESTADO LIBERAL	73
1.2 DE LA REPUBLICA RESTAURADA AL FIN DEL PORFIRIATO (1867-1910): LA CONSOLIDACION DEL ESTADO LIBERAL	75
1.3 EL SURGIMIENTO DE UN SISTEMA PARA LA FORMACION DOCENTE Y LA CONFORMACION DEL MAGISTERIO COMO GRUPO SOCIO-PROFESIONAL	78
2. AVANCES Y RETROCESOS EN EL PERIODO DE LA REVOLUCION (1910-1920)	79
2.1 EL DETERIORO DE LA EDUCACION NORMAL Y LA ORGANIZACION DE LAS PRIMERAS AGRUPACIONES POLITICAS DEL MAGISTERIO	82
3. LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA EDUCATIVO - DE OBREGON A CARDENAS (1920-1940): EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CORPORATIVO	85
3.1 LA CREACION DE LA SEP, LA FEDERALIZACION DE LA ENSEÑANZA Y EL DEBATE SOBRE EL ARTICULO TERCERO	86
3.2 LA REORGANIZACION DE LA EDUCACION NORMAL Y LA TRANSFORMACION DEL PAPEL DEL MAESTRO	89
3.3 LOS PRIMEROS INTENTOS POR ORGANIZAR UN SINDICATO MAGISTERIAL A NIVEL NACIONAL	91

4. LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION DEL PAIS - DE AVILA CAMACHO A LOPEZ MATEOS (1940-1964): CONSOLIDACION DEL ESTADO CORPORATIVO	94
4.1 EXPANSION Y DIVERSIFICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO	95
4.2 LA CREACION DEL SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION (SNTE)	97
4.3 LA 'SINDICALIZACION DE LA PROFESION DOCENTE' Y LA MODIFICACION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA EDUCACION NORMAL	101
5. LA PLANIFICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO - DE DIAZ ORDAZ A MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1964-1988): LA CONTRACCION DEL ESTADO INTERVENTOR	106
5.1 LA 'MODERNIZACION' DEL SECTOR EDUCATIVO	108
5.2 LA 'PROFESIONALIZACION' DEL MAGISTERIO	112
5.3 LA RECOMPOSICION DE FUERZAS EN EL INTERIOR DEL SNTE (1972-1988)	116
6. LA PROFESIONALIZACION DEL MAGISTERIO COMO CUESTION SOCIAL: ANTECEDENTES PARA EL SURGIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL (1940-1988).	119
6.1 SE PERFILAN LOS TERMINOS DE LA PUGNA EN TORNO A LA UPN	120
6.2 EL POR QUE DE LA CREACION DE LA UPN	122

CAPITULO IV.
 LA CREACION DE LA UNIVERSIDAD
 PEDAGOGICA NACIONAL
 (OCTUBRE DE 1975-NOVIEMBRE DE 1982) 126

1. LA UPN COMO DEMANDA POLITICA DEL
 SNTE Y COMPROMISO DE CAMPAÑA
 DE JOSE LOPEZ PORTILLO
 (octubre de 1970 a noviembre de 1976) 134
 - 1.1 FORMULACION DE LA DEMANDA
 POR LA CUPULA MAGISTERIAL 134
 - 1.2 INCLUSION DE LA UPN EN LA
 AGENDA POLITICA
 PARA 1976-1982 138
 2. LA TRANSFORMACION DE UNA DEMANDA
 POLITICA EN UN PROBLEMA 'TECNICO':
 EL DECRETO DE CREACION DE LA UPN
 (enero de 1977 a agosto de 1978) 141
 - 2.1 LA UPN EN EL CONTEXTO DE LA
 PLANIFICACION EDUCATIVA
 DEL SEXENIO 1976-1982 Y LA
 MODERNIZACION DE LA SEP 142
 - 2.2 FORMULACION DEL DECRETO DE
 CREACION DE LA UPN 149
 3. INSTRUMENTACION INCREMENTAL
 DE LA UPN 157
 - 3.1 LA INSTITUCION SE FRACTURA 157
 - 3.2 LA BUROCRACIA NORMALISTA Y EL
 MAGISTERIO INDEPENDIENTE
 FRENTE A LA UPN 164
 4. EL DESARROLLO DE LA UPN EN EL
 ULTIMO TRIENIO DEL GOBIERNO DE
 JOSE LOPEZ PORTILLO 167
 - 4.1 LA CONSOLIDACION DE UN PROYECTO
 EDUCATIVO 168
 - 4.2 EL CUESTIONAMIENTO
 DE LA UNIVERSIDAD 172
 5. RECAPITULACION: FORMULACION
 E INSTRUMENTACION INICIAL
 DE LA UPN 183
-

CAPITULO V.	
HACIA UN SISTEMA INTEGRAL	
PARA LA FORMACION DEL MAGISTERIO	
(ENERO DE 1983 - NOVIEMBRE DE 1988)	186
1. RECONVERSION DE LA UPN DENTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	188
1.1 EL MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO COMO PILAR DE LA REVOLUCION EDUCATIVA (RE)	189
1.2 LA UPN COMO UN PROBLEMA ORGANIZATIVO	192
2. EL DESARROLLO DE LA UPN DURANTE EL PRIMER TRIENIO DE LA ADMINISTRACION DE MIGUEL DE LA MADRID (1983-1985)	194
2.1 INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA DE GOBIERNO EN MATERIA EDUCATIVA	196
2.2 NEGOCIACION EN TORNO AL NUEVO PROYECTO DE LA UPN	205
3. EL DESARROLLO DE LA UPN DURANTE EL SEGUNDO TRIENIO DEL GOBIERNO DE DE LA MADRID (1986-1988)	213
3.1 LA TRANSFORMACION DE LA REVOLUCION EDUCATIVA	213
3.2 INSTRUMENTACION DEL NUEVO PROYECTO DE LA UPN	221
4. RECAPITULACION: LA UPN ADQUIERE UNA DINAMICA PROPIA	226
EPILOGO	228

CAPITULO VI. CONCLUSIONES	230
1. SUPUESTOS DE LA TESIS	230
2. LA UPN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGIMEN POLITICO MEXICANO	233
2.1 EL SURGIMIENTO DE LA UPN COMO 'CUESTION SOCIAL'	233
2.2 HACIA UN 'MODELO INTERACTIVO' DEL REGIMEN MEXICANO: RECURSOS Y MODALIDADES DEL USO DEL PODER POLITICO	236
2.3 LOS LIMITES DEL PODER ESTATAL	244
3. LA UPN Y LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA POLITICO EN MEXICO	247
3.1 LA DINAMICA DEL 'CICLO SEXENAL'	248
3.2 EL ANALISIS DEL CAMBIO SOCIOPOLITICO	250

ANEXOS

SERIE I: CUADROS SOBRE GASTO EDUCATIVO FEDERAL Y ENSEÑANZA NORMAL	255
SERIE II: CUADROS SOBRE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	259
SERIE III: CUADROS SOBRE SALARIOS, PARTICIPACION POLITICA E INSERCIÓN EN EL APARATO ESTATAL DEL MAGISTERIO	267

BIBLIOGRAFIA	273
--------------	-----

DOCUMENTOS	300
------------	-----

"Lo que hace cambiar al mundo es el conocimiento... El simple conocimiento puede cambiarlo con todo y dejarlo tal como es, invariable. Visto así, el mundo es eternamente inmutable, pero también está en perpetua transformación. Para hacer la vida más soportable, se puede decir, la humanidad dispone de un arma que es el conocimiento. Los animales no lo necesitan, porque para ellos, hacer la vida soportable no significa nada. Pero el hombre conoce la dificultad y hace de ella incluso un arma para soportar la existencia, sin que por ello esta dificultad se suavice en absoluto."

Yukio Mishima, 1986

CAPITULO I.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Un problema central en el estudio del Estado mexicano¹ ha sido el de encontrar un esquema conceptual que permita explicar la naturaleza **sui generis** del mismo, tanto frente a los regímenes imperantes en los demás países latinoamericanos como frente a los sistemas políticos característicos de las naciones más desarrolladas. El carácter 'atípico' del caso mexicano se ha destacado mediante un conjunto de conceptualizaciones en las que, una y otra vez, se ha intentado matizar la definición que -en principio- se hace de su estructura política. De aquí que se haya hecho referencia a un autoritarismo de naturaleza blanda, flexible o inclusiva; a un corporativismo de corte estatal y/o populista; a un sistema electoral que impide la participación política de las grandes mayorías; a un proceso de toma de decisiones que responde -en forma limitada- a las demandas populares; a la descentralización de estructuras burocráticas en un contexto en el que predomina la fuerza del Poder Ejecutivo; a un intento por reorientar las prioridades en el diseño de políticas estatales con el objeto de mantener el **status quo**; a una modernización del sistema de partidos combinada con el fortalecimiento de un partido oficial que ha permanecido en el poder por más de medio siglo; y, más recientemente, a una democracia que funciona de manera selectiva.

¹ Dejando a un lado la enorme confusión conceptual que existe en la literatura que se ocupa del análisis político, en este trabajo utilizaremos indistintamente los términos de Estado, régimen y sistema político para referirnos a un orden de dominación, entendido como un conjunto de expectativas estables respecto al procesamiento legítimo de demandas políticas. Para una justificación más detallada de la definición tanto de estos términos como de otros relacionados con ellos, ver el capítulo II.

A pesar del intento por desentrañar la complejidad que caracteriza al proceso político en México, en la práctica, la literatura sobre el tema ha proyectado una imagen excesivamente verticalista y estática del régimen posrevolucionario en la que se define, por un lado, el ejercicio del poder estatal con un alto grado de independencia frente a los distintos grupos sociales y se privilegia, por el otro, la estabilidad del sistema como resultado de una feliz convergencia entre sus diferentes elementos constitutivos: la centralización de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo, la unificación de la élite gobernante con base en una ideología revolucionaria y la integración al partido oficial de fuerzas potencialmente centrífugas por medio de una combinación de control sobre y concesiones a las clases populares.

El resultado de ello ha sido la postulación de un Estado dotado de mecanismos excepcionalmente efectivos para dirigir a la sociedad desde la cúspide presidencial, cuya permanencia y congruencia interna no habían sido cuestionadas hasta épocas muy recientes en las que el tema del 'cambio' ha comenzado a ocupar -nuevamente- un lugar prioritario en el análisis político sobre México (Adler Hellman, 1983; Smith, 1984; Middlebrook, 1986; Ai Camp, 1986; Gentleman, 1987; Alvarado, 1987; Loaeza y Segovia, 1987; Cornelius, 1988). El presente trabajo representa un intento por cuestionar esta visión del sistema político mexicano a partir de un estudio de caso en el cual describimos el desarrollo de una política educativa en el período que va de octubre de 1975 a noviembre de 1988. Se trata de la creación de la primera universidad al servicio del magisterio mexicano: la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Orientados por este objetivo nos proponemos demostrar cómo el estudio de políticas gubernamentales -con un criterio distinto del de su eficacia académico-administrativa (Kovacs, 1983: 264)- puede convertirse en un medio para analizar tanto el funcionamiento como la transformación del régimen político mexicano. Esto implica, en primer término, sustituir la definición estructural del mismo que ha prevalecido en gran parte de los análisis sobre México por un 'modelo interactivo', en el cual se privilegia el estudio de la naturaleza compleja

y dinámica de los procesos de intercambio político que se dan entre sus principales protagonistas. Sostendremos que esta forma de abordar el problema resuelve la dificultad que se encuentra en la literatura para resolver -en el caso mexicano- un debate más amplio que ha resurgido en años recientes en la teoría sociológica sobre el estudio de las estructuras **versus** la acción social, por un lado, y la relación entre el análisis macro y microsocioal, por el otro.

Nos esforzaremos por abordar esta preocupación teórica de carácter general a partir del análisis de los términos de la negociación política que se da entre varios actores políticos, principalmente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con motivo de la creación -en el año de 1978- de la Universidad Pedagógica. Bajo esta perspectiva, el caso de la UPN nos brinda la oportunidad de reconstruir el proceso mediante el cual, por una parte, un añejo anhelo de un determinado grupo social (el de los maestros) se transforma en una demanda política (del liderazgo sindical que representa a dicho gremio) y, por la otra, cómo la percepción de esta demanda por los actores estatales (el presidente y un grupo de funcionarios en el interior de la Secretaría de Educación Pública) determina su respuesta a la misma la cual, a su vez, estimula la formulación de nuevas demandas cuya satisfacción habrá de ser motivo de negociaciones ulteriores.

Se trata, por tanto, de rastrear con cierto detalle las distintas fases en la evolución de una política estatal con el fin de analizar los mecanismos de poder que permiten, por un lado, que en determinado momento del ciclo sexenal -al final del gobierno del presidente Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)- el SNTE plantee una expectativa social de sus miembros como una demanda sindical y, por el otro, que esta última se convierta en un compromiso contraído por el entonces candidato presidencial, José López Portillo, frente al liderazgo magisterial. La inclusión de dicha demanda en la agenda política de la administración 1976-1982 desemboca en la formulación y ejecución de un decreto legislativo que resulta en la creación del primer centro de estudios superiores destinado a la superación profesional de los

docentes mexicanos. Dada la trascendencia de este hecho, la UPN se encuentra en el centro de las reformas tanto administrativas como curriculares que se adoptan a lo largo de los sexenios de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), con el propósito oficial de 'elevar la calidad' de la educación. El interés de esta tesis consiste en demostrar cómo la lucha política por el control de este nuevo ámbito institucional refleja el creciente conflicto de intereses que se desata, a partir de los años setenta, entre los principales actores del sector educativo oficial; hecho que apunta, a su vez, hacia una transformación de la relación entre los principios organizativos fundamentales del régimen mexicano.

Puede afirmarse, por ende, que el estudio de los antecedentes y de las consecuencias de la adopción de una política como la que aquí nos ocupa -dentro de un contexto histórico más amplio del que por lo general contemplan las investigaciones de este tipo- nos ayudará a comprender la gestación de los cambios políticos que parecieran haber tomado por sorpresa a los analistas del caso mexicano, a finales de la década de los ochenta. Lo anterior adquiere especial relevancia a la luz de la 'crisis interpretativa' que reflejan buena parte de los esfuerzos por entender el efecto de los mismos en casi todos los ámbitos de la vida nacional; crisis que se manifiesta en la incapacidad, ya sea de relacionar las transformaciones recientes del sistema político con los modelos explicativos previamente en boga o, bien, de interpretar la realidad mexicana a la luz de nuevos horizontes teóricos (Brachet-Márquez y Kovacs, en prensa).

Habiendo planteado de manera sucinta el problema que habrá de ocuparnos en los siguientes capítulos, nos vemos obligados a explicar cómo es que un estudio de caso y, más aún, en qué sentido el de la Universidad Pedagógica, puede resultar fructífero para los propósitos que orientan nuestro trabajo.

1. LA SELECCION DEL CASO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

Mucho se ha debatido sobre la dificultad metodológica que entraña la extrapolación de conclusiones basadas en estudios de caso hacia contextos mayores o ámbitos distintos del investigado originalmente. En nuestra opinión, los estudios de caso pueden constituir una base de datos importante ya sea para generar o para testar proposiciones teóricas, siempre y cuando se oriente en este sentido a la narrativa empírica. Como afirma Hugh Heclo,

"Los estudios de caso deben distinguirse por la perspectiva teórica que los orienta, pues sin una perspectiva de esta naturaleza el estudio constituye, en el mejor de los casos, una contribución interesante en el campo del conocimiento histórico y, en el peor de los casos, un episodio narrativo que carece de interés" (Heclo, 1972: 93).

Cabe recordar, por otra parte, como destaca este mismo autor:

"que el aspecto más promisorio de los estudios de caso se relaciona con el hecho de que éstos nos permiten 'movernos' con la realidad de los factores dinámicos" (Heclo, 1972: 93).

El enfoque casuístico que utilizaremos en el presente trabajo toma en cuenta ambos señalamientos. Pretendemos testar la validez de dos proposiciones teóricas que constituyen el núcleo de los análisis sobre el Estado mexicano, producidos a partir de los años setenta: el 'alto grado de autoritarismo' que caracteriza al proceso de toma de decisiones y la 'estabilidad excepcional' de sus instituciones. Tarea ésta que depende, por un lado, de un privilegio analítico de los procesos sobre las estructuras políticas, así como de la dinámica de la negociación política sobre el mantenimiento del **status quo**. Y, por el otro, de una interpretación distinta a la usual respecto a la naturaleza 'flexible' o 'blanda' del sistema político, que caracteriza a la misma más bien como resultado de un proceso político eminentemente conflictivo que de una determinada 'cultura política'.

Nos proponemos contrastar, en primer término, la imagen que se deriva de la literatura sobre el régimen mexicano con la realidad que observamos en nuestro estudio de caso. La una, hace referencia a un Estado fuerte, un presidente todopoderoso, un sistema en el cual el proceso de toma de decisiones responde más al intento de manipulación ideológica y cooptación de los actores sociales por parte del gobierno, que a la necesidad de ofrecer concesiones reales frente a las demandas formuladas por los distintos grupos de presión a través de los canales institucionales establecidos. La otra, refleja un intrincado y conflictivo proceso de intermediación por parte del sindicato magisterial, entre su base popular y el Estado.

Adoptamos, asimismo, una postura crítica frente a la supuesta inmutabilidad del sistema político en México, al utilizar la historia de la UPN para rastrear la gestación de las tensiones políticas que sólo se hacen patentes -a nivel del sistema en su conjunto- una década después de publicado el decreto de creación de dicha Universidad (es decir, en la elección presidencial de 1988). Nos proponemos indagar, en este sentido, sobre las condiciones que hicieron posible un desafío sin precedentes por parte del liderazgo del SNTE frente a las autoridades de la SEP con motivo de la creación de la UPN. Nos preguntamos, asimismo, sobre las consecuencias ulteriores de este hecho a la luz del creciente debilitamiento del pacto corporativo entre el sindicalismo oficial y el Estado; pacto que, a partir de la década de los cuarenta, se había constituido en uno de los pilares de la legendaria estabilidad atribuida al régimen político en México.

Habría que aclarar, finalmente, por qué consideramos que el análisis de la conformación histórica así como del desarrollo reciente de las instituciones encargadas de la capacitación del magisterio mexicano responde a las preocupaciones teóricas que subyacen en esta tesis. Dos fueron los criterios que orientaron nuestra selección. Primero, el hecho de que el ámbito educativo constituye un escenario empírico 'privilegiado' para analizar la interrelación de algunos de los principales protagonistas del sistema político mexicano (Kovacs, 1985). Puede observarse en este último, por un parte, a un aparato

burocrático que juega un papel fundamental en la formulación y ejecución de las políticas estatales; por la otra, a un sindicato que refleja la creciente importancia que han adquirido en dicho proceso algunos de los grupos de interés corporativo dentro del régimen político mexicano; y por último, a la reacción -no siempre pasiva- de un conjunto de trabajadores al servicio del Estado que se escinde entre una tendencia oficialista y una democratizante. Cabe señalar, adicionalmente, la importancia del SNTE en tres sentidos. Se trata del sindicato más numeroso del país e, incluso, de toda América Latina; del sector con mayor peso político tanto dentro de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares del PRI (CNOP) como dentro de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE);² de una organización corporativa en el interior de la cual se ha venido consolidando -a partir de 1979- un importante movimiento de disidencia sindical que en épocas recientes se ha colocado en el centro del debate político a nivel nacional.³

En segundo lugar, está el hecho de que la Universidad Pedagógica constituye -como lo han destacado observadores y estudiosos de las cuestiones educativas nacionales (Fuentes Molinar, 1980; Pescador y Torres, 1982)- el primer enfrentamiento abierto entre dos proyectos educativos alternativos: uno planteado inicialmente por los líderes del SNTE (y retomado posteriormente por otros grupos magisteriales) y otro impulsado por un grupo de funcionarios dentro de la Secretaría de Educación Pública. Este último se formula dentro del contexto del Plan Nacional de Educación, publicado en agosto de 1977, el cual se presenta como 'la primera introspección global' del sistema de enseñanza oficial. Respecto a la creación de dicha Universidad el Plan señala que "implica revisar a fondo la estructura y el funcionamiento de los servicios que hoy integran la educación normal a fin de fortalecerlos, reformarlos y articularlos conforme a un nuevo propósito" (PNE, 1977:10); objetivo éste que habrá de plantearse

² Para una argumentación más detallada de este hecho, ver el capítulo III (cfr. Schers, s.f.).

³ Nos referimos, aquí, a los distintos momentos de efervescencia que han caracterizado al sindicalismo independiente a lo largo de la década de los ochenta, incluido el año de 1989 que ya no cubrimos en este trabajo.

nuevamente como un aspecto fundamental de la "Revolución Educativa" del sexenio delamadrista.⁴ El enfrentamiento que se da entre los diversos actores involucrados en intentos de 'reforma institucional' de este tipo nos brinda una oportunidad excepcional para analizar la dinámica del proceso político en México (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985: 361).

Lo anterior justifica la selección de nuestro estudio de caso con el objeto de llevar a cabo un 'experimento crucial'. Se trata, primero, de describir un proceso político con el fin de poner a prueba las dos proposiciones de carácter general a las que hicimos referencia en un determinado ámbito del aparato estatal; y, segundo, de formular nuevas hipótesis sobre el funcionamiento del sistema político mexicano que podrán testarse en otros sectores de la burocracia. Lo primero es factible, como vimos, debido a que en este proceso prevalecen el conflicto y la negociación entre los distintos grupos de poder a la vez que se da un enfrentamiento novedoso entre la SEP y el SNTE el cual pudiera desembocar, a la larga, en un cambio estructural de dimensiones importantes. Lo segundo es posible, gracias a que los actores que se disputan el control de la UPN representan a las principales fuerzas políticas, no nada más dentro de la burocracia educativa oficial, sino también dentro del conjunto del aparato estatal.

2. ENFOQUE TEORICO-METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

La creciente popularidad que ha adquirido el análisis de políticas estatales en los últimos años entre politólogos, sociólogos y estudiosos de la administración pública así como, en particular, entre los estudiosos de América Latina se ha justificado con base en un interés persistente por destapar la 'caja negra' del proceso político característico de estas naciones. Un buen número de estos trabajos

⁴ Cfr. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral, IEPES, 1981: 38, 52; Plan Nacional de Desarrollo, SPP, 1983: 229; Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, SEP, 1983.

han dirigido la atención de los analistas latinoamericanos hacia la relación entre tipo de régimen y proceso de formación de políticas gubernamentales. Nuestro trabajo se suma a los estudios de esta naturaleza que -en los últimos años -se han llevado a cabo con referencia al caso de México (Kaufman, 1973 y 1975; Grindle, 1977 y 1984; Bennett y Sharpe, 1979; Spalding, 1981; Godau, 1982; Brachet-Márquez, 1983, 1984a., 1984b. y 1989; Davis, 1986; Kovacs, 1983, 1985 y 1986; Hughes y Mijeski, 1984; Fox, 1986; Maxfield, 1988; Street, 1983, 1986 y 1988; Ward, 1986).

Existe una diferencia fundamental entre el propósito de estos estudios y aquellos que han orientado a buena parte de los '**policy studies**'. Mientras que algunos de ellos se han caracterizado por una pretensión técnico-administrativa el presente trabajo se distingue, como ya lo hemos señalado, por una pretensión de naturaleza teórica. De aquí que esta tesis no se inserte dentro del campo de las llamadas '**policy sciences**' sino que pretenda transformar al análisis de las políticas estatales en el centro de reflexión sobre la vida política en México. Esto significa, en otros términos, que no nos interesa elaborar un trabajo con el fin de perfeccionar el proceso de toma de decisiones en materia educativa por parte del gobierno, sino llevar a cabo una investigación que nos ayude a salir del **impasse** conceptual en el que se encuentra actualmente el análisis político sobre el caso mexicano.

Habría que destacar, sin embargo, que nuestro trabajo también se distingue de los estudios sobre la relación entre régimen y políticas estatales debido a nuestro interés por centrarnos en el análisis de la dinámica del proceso político más que de caracterizar a la estructura institucional del régimen mexicano. Importa enfatizar, asimismo, la naturaleza novedosa de nuestro enfoque frente a la tradición mexicana de análisis político. Intentamos hacer afirmaciones más controladas y detalladas de las que por lo general han hecho estos analistas, a partir de un estudio de caso que abarca una década y que se contempla desde la óptica de niveles analíticos distintos.

Cabe mencionar, por último, una diferencia adicional entre nuestro trabajo y los análisis sobre políticas gubernamentales que se han llevado a cabo en el contexto latinoamericano. Especialmente, en el caso de México, estos últimos se han caracterizado por utilizar la investigación empírica como un medio para validar la operancia explicativa de un conjunto de modelos o enfoques para el estudio del Estado mexicano, los cuales han sido considerados como complementarios, a saber: el autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo. Nosotros, por el contrario, partimos del supuesto de que dichos modelos hacen referencia a principios de estructuración política potencialmente conflictivos del régimen mexicano y, más aún, pensamos que el análisis de una política estatal concreta nos puede abrir el camino para elaborar -a partir de una base empírica sólida- una crítica constructiva de un **corpus** teórico cuya utilidad explicativa ha sido puesta en entredicho.⁵

Distinguimos entre tres niveles analíticos distintos, pero relacionados entre sí: 1) el de la reconstrucción histórica del desarrollo institucional de la UPN; 2) el del análisis de las relaciones de poder entre los principales actores de nuestra historia; 3) el de la relación entre los principios organizativos centrales del Estado mexicano que se refleja en estos procesos .

En el primer nivel centramos nuestra atención en reproducir la secuencia de eventos que permiten detectar la naturaleza de los conflictos entre los actores que se disputan el control de la UPN y nos preguntamos hasta qué punto las acciones descritas coinciden con la imagen tradicional de un Estado que responde -en forma limitada- a las demandas gremiales que están en juego. Bajo esta perspectiva, el 'micro-universo' de la Pedagógica nos permite rastrear el creciente conflicto de intereses que se desata tanto en el interior del SNTE (entre la cúpula y la disidencia magisterial la cual se agrupa, a partir de

⁵ Nos referimos, fundamentalmente, al análisis comparado de los sistemas políticos en América Latina que se basa en la tipología del AB desarrollada por Guillermo O'Donnell (cfr. Malloy, 1977a.; Reyna y Weinert, 1977; Collier, 1979). Para una revisión de esta literatura, ver capítulo II.

1979, en la Cordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación-la CNTE) así como entre éste y los distintos niveles, ámbitos o sectores del gobierno (léase, en su relación con la SEP, el PRI y el Poder Ejecutivo) a partir de los años setenta. De aquí que nos interese dar respuesta al siguiente conjunto de interrogantes.

¿Cómo puede explicarse el contraste entre la negativa del presidente Luis Echeverría frente a la petición del liderazgo sindical respecto a la UPN y el compromiso que en este sentido adquiere el licenciado José López Portillo durante su campaña presidencial?⁶ En otros términos, ¿cuáles son las condiciones que posibilitan que la Universidad Pedagógica se transforme, de una aspiración de ascenso socioprofesional por parte de los maestros normalistas, en una petición política del SNTE y luego en un compromiso del candidato y después presidente de la República, José López Portillo, de tal manera que se integra como programa prioritario en materia educativa durante los sexenios 1976-1982 y 1982-1988?

¿Cómo se refleja la pugna entre la SEP y el SNTE en torno a la Pedagógica en los diversos anteproyectos que se elaboraron para la creación de la Universidad? ¿Cuáles fueron los motivos que alargaron el período transcurrido entre el anuncio oficial de la adopción de la política educativa que aquí nos ocupa el 31 de enero de 1977 (en el marco de la celebración del XI Congreso Nacional Ordinario del SNTE) y la publicación, en el Diario Oficial, del decreto de creación de la UPN (29 de agosto de 1978); y, entre esta fecha y el inicio de las labores docentes de dicha institución (12 de marzo de 1979)? ¿Qué razones subyacen a la incorporación improvisada de un sistema de educación abierto a la recién creada Universidad, siendo que no estaba contemplado en el decreto de creación? ¿Cómo puede explicarse el alto nivel de ausentismo y deserción de los alumnos inscritos en la Universidad Pedagógica a lo largo de sus primeros años de existencia, dadas las enormes expectativas de superación profesional que se

⁶ Sobre todo, si se toma en cuenta el importante número de acciones que se emprendieron a lo largo del sexenio 1970-1976 con el fin de elevar la calidad profesional de los maestros (cfr. Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976).

habían creado entre los maestros en torno a esa institución? Si el país requiere de un cuerpo docente altamente calificado, ¿cómo es posible que la primera generación de egresados de los programas de maestría que ofrece la principal casa de estudios abocada a la formación del mismo haya tenido problemas para insertarse en el mercado laboral?

Si durante la ceremonia de inauguración de cursos para el año escolar 1980-1981, el titular de la Secretaría de Educación afirma que: "Con Justo Sierra en 1911, con Cárdenas en 1937 y con López Portillo en 1978 surgen las tres Casas Mayores de la educación superior en México" (Solana, 1982: 160), ¿cómo es que, dos años después, el secretario Jesús Reyes Heróles amenaza a la comunidad universitaria con la clausura de la UPN? ¿Cómo explicar las constantes dificultades presupuestales así como el perenne relevo de los mandos superiores de una institución de tal envergadura?⁷ ¿Cómo se puede justificar el contraste entre el carácter prioritario que el discurso oficial le otorga a la Pedagógica a lo largo de los últimos dos sexenios y el olvido en el cual parece haber caído dicha institución a principios de la administración de Miguel de la Madrid? ¿Qué posibilidades de sobrevivencia para el sexenio 1988-1994 tiene el nuevo proyecto académico de la Universidad Pedagógica que comienza a perfilarse en el último bienio del gobierno delamadrista?

En suma, si tanto en el discurso oficial como en los programas de gobierno de los últimos dos periodos presidenciales se ha presentado a la Universidad Pedagógica como una de las iniciativas de mayor trascendencia que el Estado posrevolucionario haya planteado en materia educativa, ¿cómo explicar el hecho de que -a diez años de su creación- subsista una indefinición respecto al papel que habrá de desempeñar en lo que respecta al empeño por mejorar la preparación de los docentes al servicio del Estado mexicano? A nuestro interés por indagar sobre estas cuestiones subyace el convencimiento de que la descripción detallada de los hechos -cuya ausencia es notoria en muchos de los estudios del sistema político mexicano- constituye una

⁷ En el transcurso de dos sexenios la UPN ha tenido cinco rectores.

condición **sine qua non** para desentrañar la complejidad de la dinámica política que caracteriza al caso de México.

Cabe señalar, sin embargo, que la comprensión del desenvolvimiento de la Pedagógica requiere de una óptica que nos permita analizar el proceso de instrumentación de dicha política educativa en función de las relaciones de poder entre los grupos en pugna en un contexto más amplio. Sostenemos, por tanto, que el análisis del desarrollo institucional de la Universidad Pedagógica no sólo está inmerso en un contexto político sino que es inseparable de éste (Kovacs, 1983; 287). De aquí que nos ocupemos, *en un segundo nivel analítico*, de explicar las modalidades de acción así como los recursos políticos que utilizan los actores de nuestra historia para influir en el desarrollo de la UPN a lo largo de sus primeros diez años de existencia. Ello, a la luz de los términos del intercambio político que se da entre dichos actores, pertenecientes a distintos sectores de la burocracia educativa o sindical así como del gobierno.⁸

A pesar de que la evolución del sistema educativo a cargo de la SEP así como de la burocracia sindical -a partir de 1921 y 1943 respectivamente- reflejan una expansión y una complejización creciente, hacia principios de la década de los setenta esta situación empieza a cambiar: el Estado le otorga cada vez mayor importancia a los aspectos cualitativos de los servicios que ofrece en materia educativa. La 'reforma cualitativa' del sistema implica una reestructuración tanto del aparato burocrático de la SEP como del sistema de formación magisterial. Políticas ambas que habrán de afectar los intereses del SNTE. Ello se refleja, durante las administraciones de los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, en un Estado que se esfuerza por desconcentrar

⁸ El argumento que desarrollamos a continuación se deriva de un conjunto de trabajos abocados al análisis de los diversos intentos de reforma del sistema educativo (cfr. López Cámara, 1971; Latapi, 1979a., 1979b., 1980; Muñoz Izquierdo, 1979; De los Reyes, 1986; Guerra Rodríguez, 1987; Guzmán, 1978; Pescador y Torres, 1985), entrevistas con altos funcionarios de la SEP y de la UPN; así como del contacto personal con Alberto Arnaut, quien ha realizado un excelente trabajo histórico sobre el relación SEP-SNTE (cfr. sobre todo, Arnaut, 1987 y 1988). Para un desarrollo más detallado de estas cuestiones, ver el capítulo III.

primero y descentralizar después su burocracia educativa; y en un sindicato magisterial controlado por una camarilla que llega al poder en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez y le reclama al Estado, cada vez con mayor insistencia, prebendas políticas que rebasan su ámbito de ingerencia tradicional (por ejemplo, la negociación de incrementos salariales, mayores prestaciones y mejores condiciones de trabajo para sus miembros).

A lo largo de ambas administraciones, un Estado que se debilita tanto en términos económicos como políticos tiene que enfrentarse con un sindicato que juega un papel cada vez más importante en el ámbito educativo así como en el escenario político **per se**. La negociación política entre ambos se centra crecientemente, dentro de la SEP, en los aspectos 'académicos' de la conducción de la política educativa (en especial, en lo referente a la capacitación del personal docente); y, fuera de ella, en la participación del magisterio en puestos de elección popular (Pescador y Torrcs, 1982).⁹ Si lo primero atenta contra el desempeño eficaz de las tareas administrativas y de organización escolar propias de la SEP, lo segundo se convierte en una retribución de los 'servicios' que -en materia electoral- le presta el SNTE a un sistema cuya legitimidad está siendo severamente cuestionada.

Las interrogantes que nos planteamos, en este nivel analítico, se orientan por un interés en aclarar los términos de dicho conflicto. Nos preguntamos, así, por qué el SNTE demanda la creación de la Universidad Pedagógica hasta 1975, siendo que ésta responde a un antiguo anhelo del magisterio mexicano. Por otro lado, si se trata de un proyecto que habrá de beneficiar tanto al gremio magisterial como al sistema educativo en su conjunto, ¿por qué sólo recibe el apoyo selectivo de un ciertos sector de la burocracia educativa (los llamados 'tecnócratas') y de un determinado grupo en el interior de la burocracia sindical (el cual se autodenomina 'Vanguardia

⁹ Ver serie III de cuadros incluidos al final de la tesis. De aquí en adelante, siempre que se haga referencia a un cuadro, se dará por supuesto que el lector tiene que buscar en la últimas páginas del presente manuscrito para consultarlo.

Revolucionaria'-VR), mientras se encuentra con la oposición de un grupo de funcionarios de la SEP al mando de las dependencias encargadas de la formación profesional del magisterio así como de las llamadas 'facciones democráticas' del SNTE (es decir, de la CNTE)? Y más aún, ¿qué nos permite concluir el cambio de actitud de los diferentes grupos que impulsan o se oponen a la creación de esta Universidad a través del tiempo sobre la pérdida de autonomía estatal frente a la camarilla política que domina al SNTE o respecto a la manera en que el Estado enfrenta las crecientes demandas de la CNTE? ¿Por qué, mientras el Estado fomenta el control del SNTE por parte del grupo de VR, éste no se ve en la necesidad de reconocer a la disidencia magisterial como un legítimo interlocutor político?

¿Qué razones retardan la reestructuración global del sistema encargado de la formación de maestros a nivel nacional y cuáles son los motivos que explican la lentitud con la que se transforma al mismo? ¿En qué sentido puede afirmarse que la UPN reproduce los problemas que tradicionalmente han aquejado a dicho sistema en un nuevo ámbito institucional? ¿Refleja este hecho un problema de ineficiencia administrativa o, más bien, la eficacia de una determinada estrategia política? Y, finalmente, ¿cuáles son las causas que nos impiden identificar claramente a los perdedores y a los ganadores de una disputa que se ha prolongado a lo largo de varios sexenios, desde su gestación bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez hasta nuestros días? ¿En qué sentido puede afirmarse que la 'reforma cualitativa' del sistema educativo implica, en última instancia, una redefinición de las relaciones de poder entre los distintos grupos de presión que habrán de verse afectados por la misma? Nuestra concepción de la lucha política que se desata en torno a la UPN como sintomática de conflictos intergremiales así como intra e interburocráticos obedece a lo que ya señalábamos en páginas anteriores: el intento de utilizar el proceso de adopción e instrumentación de una política estatal como punto de partida para el análisis de la dinámica política del sistema mexicano.

Importa destacar, por último, que la búsqueda de una respuesta a las interrogantes que aquí hemos planteado implica llevar a cabo una investigación que rebase tanto los límites institucionales de la UPN así como el ámbito interburocrático en el que se dirime la naturaleza de la misma. *En un tercer nivel de análisis*, nos esforzamos por comprender el proceso político que desencadena este proyecto a la luz de un conjunto -tanto de reglas implícitas como de prácticas establecidas- las cuales determinan los canales y las formas de acceso a las principales posiciones de poder dentro del aparato estatal. Ya no se trata, en este nivel, de analizar la oposición entre distintos proyectos educativos o de entender la pugna entre los actores que se disputan el control de la UPN, sino de utilizarlas a ambas para desentrañar el origen de algunas de las tensiones entre los principios de estructuración del régimen político mexicano que se han hecho patentes en la actualidad.

Como lo señalamos al principio de esta introducción, una parte importante de la literatura sobre el funcionamiento del régimen político en México hace referencia a la combinación **sui generis** de un conjunto de rasgos o elementos autoritarios, corporativos y patrimoniales o clientelistas. La imagen de 'estabilidad' que proyecta esta literatura respecto a la forma en que ha venido operando nuestro sistema político a través de las últimas cinco décadas se deriva -precisamente- del hecho de que se da por supuesto un 'entrelazamiento funcional' de los distintos elementos que lo conforman. El análisis de la dinámica política que subyace a la creación de la Universidad Pedagógica pone en duda este supuesto. Argumentamos que nuestro estudio de caso revela, por el contrario, una 'tensión creciente' entre los aspectos autoritarios, corporativos y clientelistas del régimen mexicano. Dicha tensión se manifiesta, primero, en el papel que desempeña cada uno de los principios organizativos del sistema en el ámbito 'burocrático' **versus** el 'sistémico'; y, segundo, en el hecho de que no parece ser posible la transformación de ninguno de estos principios sin la de los demás. Veamos cómo ilustra el caso de la UPN ambas cuestiones.

El largo y tortuoso proceso de negociación política que caracteriza al desarrollo de la Pedagógica se explica en función de una situación paradójica la cual, si bien comienza a gestarse mucho antes de la creación de dicha Universidad, se hace patente en la pugna que con este motivo se desata entre la SEP y el SNTE. Si bien la naturaleza corporativa del SNTE permitió en el pasado la instrumentación de un conjunto de políticas expansivas del sistema educativo, la resistencia del mismo frente a la política que se ha propuesto instrumentar la SEP durante los últimos dos gobiernos se ha convertido, crecientemente, en un obstáculo para la reordenación de este sector de la burocracia estatal. Por otra parte, a pesar de que el apoyo del SNTE en materia electoral se ha constituido -en épocas recientes- en un factor central para el mantenimiento en el poder del PRI, pareciera ser que la sobrevivencia del sistema político depende en la actualidad de la transformación del pacto corporativo entre el Estado y el sindicalismo oficial.

Algo similar sucede con los aspectos clientelistas del sistema mexicano. Mientras el funcionamiento del régimen político se ha basado en la existencia de redes clientelistas como las que vinculan al aparato estatal con los líderes del sindicato magisterial, la instrumentación de una política educativa que realmente beneficie a las masas populares pareciera implicar el rompimiento de las mismas. La relación patrimonial de la cúpula sindical del magisterio con sus miembros así como con los altos mandos de la burocracia federal, que se ha constituido en la fuente del poder que ejerce la camarilla política que controla al SNTE, ha dejado de ser útil para los fines tanto de sus propios miembros (por ejemplo, alzas salariales y/o prestaciones laborales) como de las autoridades de la SEP (es decir, 'modernización' del sistema educativo).

Finalmente, si bien es cierto que la expansión y diversificación de la SEP se llevó a cabo con base en un sistema de autoridad jerárquico y centralizado, también es un hecho que hoy en día el magisterio reclama una mayor participación política en el proceso de toma de decisiones. Una consideración adicional para tomar en cuenta es la

contracción del gasto público que se ha dado como consecuencia de la crisis de la deuda que ha aquejado al país en la presente década.¹⁰ En un contexto de esta naturaleza, el fortalecimiento de un Estado que pretenda mantener el control absoluto de todas y cada una de las dimensiones de un complejo proceso educativo no resulta viable. Se contraponen, de esta manera, la eficacia tradicional de la rectoría en materia educativa de un régimen, cuya autoridad se ha visto minada por la necesaria contracción del gasto público y las demandas no satisfechas de amplios sectores de la población, que han dejado de recibir los beneficios tradicionalmente otorgados por un Estado interventor y de bienestar.

Pareciera ser por tanto que, hasta ahora, la estabilidad política del régimen mexicano hubiese requerido de un creciente sacrificio de la eficiencia administrativa en el ámbito educativo aunque, a la larga, un Estado que no pueda cumplir adecuadamente con aquella función de la cual deriva su razón de ser, forzosamente habrá de perder legitimidad; y, al perderla, acabará por poner en riesgo aquello que en un principio trataba de resguardar: su continuidad. Por otra parte, el intento por modificar las prácticas autoritarias tradicionales del sistema ha encontrado un obstáculo en los mecanismos de integración política clientelistas, arraigados por igual en la burocracia de la SEP así como entre las filas del sindicato magisterial; y la transformación del pacto corporativo SEP-SNTE ha significado una disminución de la autonomía estatal frente al sindicalismo oficial.

La parte medular de nuestro trabajo de investigación se centra en los primeros dos niveles analíticos: el 'institucional' y el 'burocrático'. Ello se debe a que consideramos que un análisis de esta naturaleza constituye la materia prima a partir de la cual se pueden comenzar a rastrear algunos de los procesos del cambio que ha comenzado a caracterizar al sistema político mexicano en épocas recientes. A pesar de que haremos algunas referencias al nivel 'sistémico' en el último

¹⁰ Los efectos de esta situación en lo que toca al gasto educativo se reflejan en los cuadros de la serie I.

capítulo de la tesis, la idea que subyace a la misma es que es imposible extraer conclusiones definitivas sobre este nivel más general con base en un solo estudio de caso. Pensamos que se necesita acumular una masa crítica de investigaciones como la que hemos llevado a cabo para que los científicos sociales cuenten con la evidencia empírica necesaria para referirse a una 'transformación' del régimen político en México.

El presente trabajo tiene, por tanto, una meta más modesta pero no por ello menos importante: demostrar que el estudio de la dinámica del proceso político constituye una condición **sine qua non** para el análisis del cambio sociopolítico en el caso mexicano. Este interés responde a un intento por subsanar la falla que Hugh Hecló detecta en buena parte de los trabajos que se abocan al análisis de políticas gubernamentales. Hecló señala que:

"Si bien por una parte, el '**policy approach**' se distingue por ser un enfoque que nos permite delinear las fuerzas dinámicas de la realidad social ya que se concentra en averiguar 'cómo funcionan las cosas', la mayoría de los estudios de caso de esta naturaleza han tendido a ser demasiado estáticos. Ello debido al hecho de que no han prestado suficiente atención a 'la manera en que cambia el funcionamiento de las cosas'. Dicho en otros términos, el estudio de políticas estatales ha tendido a centrarse más en el análisis de 'sucesos' que en el de transformaciones sociales" (Hecló, 1972: 94).

Este trabajo de investigación representa un esfuerzo por entender el origen de las segundas a partir del estudio de las primeras.

3. CONTENIDO DE LA TESIS

Hemos organizado el capitulo de la tesis como sigue. *En el segundo capítulo* pasamos revista a las diversas caracterizaciones que se hacen de la relación Estado-sociedad en América Latina a partir de los años setenta. Señalamos, en primer término, cómo el debate

conceptual que resulta del intento por aplicar estos modelos al análisis de los distintos sistemas políticos de la región apunta hacia una doble necesidad: la de sustituir el énfasis tradicional de la independencia del Estado frente a la sociedad por un análisis de la manera en que éste enfrenta las demandas de los diversos grupos sociales y la de privilegiar el estudio de procesos **versus** estructuras políticas. Se trata, en otras palabras, de abandonar una óptica retrospectiva centrada en la emergencia de dichos regímenes para adoptar una visión que nos permita explicar la dinámica política de los mismos. Destacamos, en segundo lugar, la importancia que adquiere la reorientación -en este mismo sentido- de la interpretación corriente del caso mexicano derivada de esa literatura.

En la segunda parte de este capítulo, nos preocupamos por definir el enfoque que habrá de orientar el presente trabajo frente a aquel que ha caracterizado a buena parte de los estudios abocados al análisis de la relación entre régimen y políticas estatales en América Latina. Planteamos la investigación sobre la Universidad Pedagógica como un medio para validar el estudio del régimen político mexicano a través del análisis de políticas estatales. Se trata, en otros términos, de establecer la operancia explicativa de un determinado enfoque como vía de esclarecimiento conceptual en lo que se refiere al análisis de la dinámica del proceso político en México.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto describimos los acontecimientos que constituyen la base de nuestro estudio de caso. Comenzamos por explicitar, *en el tercer capítulo*, el significado que en distintos momentos históricos le han otorgado a los conceptos de 'modernización' del sistema educativo y 'profesionalización' de la carrera docente, los principales actores involucrados en la creación de la UPN en relación con sus respectivos intereses y estrategias de poder. Mediante el análisis de la conformación de los grupos de poder que se disputan el control de dicha institución (es decir, el 'grupo tecnocrático' de la SEP; la 'camarilla de poder sindical' identificada con VR; un grupo heterogéneo de actores que se identifica -frente a los anteriores- como 'representante legítimo de los intereses del

normalismo';¹¹ y, finalmente, la propia comunidad universitaria¹²), rastreamos la gestación de la 'cuestión social' que aquí nos ocupa a partir de principios del siglo pasado (O'Donnell y Oszlak, 1976).

En los siguientes dos capítulos analizamos con cierto detalle los conflictos interburocráticos que, a lo largo de los dos últimos períodos presidenciales, suscita la creación de esa Universidad. Las preguntas claves que orientan esta parte de la tesis se relacionan con los intereses de eficacia administrativa y/o control político que persiguen los distintos actores involucrados en la creación de la UPN; el desarrollo de los procesos de intercambio político que se desencadenan con motivo de la adopción de dicha política entre las cúpulas de la SEP y del SNTE; las estrategias de presión utilizadas por los grupos magisteriales afectados por la misma (la burocracia de origen normalista, la disidencia en el interior del SNTE y la misma comunidad universitaria); y, finalmente, el resultado de la pugna que -a lo largo de este proceso- se da entre un creciente número de contendientes. *En el cuarto capítulo* describimos las diversas etapas de planeación, creación e instrumentación de la Pedagógica entre octubre de 1975 y noviembre de 1982. *En el capítulo quinto* reconstruimos la historia de la institución durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (entre enero de 1983 y noviembre de 1988).¹³

¹¹ A este grupo lo encabezan, fundamentalmente, los directivos de las principales instituciones de educación normal del país y un grupo de normalistas que han logrado cierta permanencia en los rangos medios de la burocracia de la SEP. Los intereses del mismo en torno a la UPN coinciden -en términos generales- con los de la disidencia magisterial en el interior del SNTE, aun cuando no existe un vínculo orgánico entre ellos. De aquí que los hayamos considerado a ambos, en nuestro recuento, como un tercer actor.

¹² En ella se incluyen los trabajadores docentes, administrativos y los maestros-alumnos. Los directivos de la institución pertenecen a los demás grupos de poder externos a la Universidad, a saber: los 'tecnócratas', los 'vanguardistas' o los 'normalistas'. Para una descripción más detallada de los grupos de poder que se disputan el control de la UPN, ver los capítulos III y IV.

¹³ Si bien el detalle de los primeros tres capítulos no tiene que justificarse ante el lector interesado ya sea en la educación mexicana o bien en la propia UPN cabe prevenir, a aquel interesado -más bien- en el análisis del sistema político mexicano, en el desarrollo del corporativismo o en el estudio de políticas públicas, sobre la importancia que tiene la parte empírica de la tesis para seguir el hilo de la argumentación respecto a dichos temas que se desarrolla a lo largo de todo el trabajo.

El trabajo de campo en el que se basa la redacción de estos capítulos incluye: análisis hemerográfico de periódicos y revistas nacionales para la política educativa del período que cubrimos; análisis de contenido de planes y programas educativos; aplicación de cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas tanto a funcionarios, profesores y alumnos de la UPN y de la Escuela Normal Superior de la ciudad de México así como a funcionarios de niveles medio y alto de la SEP.¹⁴

En un sexto y último capítulo intentamos dar respuesta a las inquietudes teóricas más generales que hemos planteado en esta introducción. ¿En qué sentido nos permite el análisis de políticas estatales, por un lado, salir del **impasse** teórico en el que se encuentra actualmente la investigación sobre el caso de México y, por el otro, comprender la dinámica que ha llevado a un cuestionamiento de la estabilidad que ha caracterizado a este sistema político por más de medio siglo? Y, finalmente, ¿cuáles son los nuevos caminos para orientar futuras investigaciones sobre la transformación del régimen mexicano que nos permite vislumbrar esta tesis?

¹⁴ Ver nota metodológica al principio del capítulo IV.

"Aunque insistimos en cortar la cabeza al dragón de la redefinición dentro de una nueva disciplina, éste vuelve a alzarse una y otra vez en nuevas formas y hacia niveles más altos de sofisticación conceptual".

David Easton, 1965

CAPITULO II.

POLITICAS ESTATALES Y REGIMEN POLITICO EN MEXICO

El hecho de que el tema del 'cambio' haya comenzado a ocupar nuevamente en los últimos años un lugar prioritario en el análisis sobre el proceso político en México, nos lleva a una comparación obligada entre la postura que al respecto sostienen los estudiosos del sistema político mexicano en los años cincuenta y sesenta y la visión del mismo que nos presentan los analistas contemporáneos. Si bien en la actualidad el optimismo y la ingenuidad de épocas pasadas han sido reemplazados por una buena dosis de pesimismo y cautela se hace referencia, en ambos casos, a una transformación de nuestro régimen político. Existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre los dos momentos: si en el primer caso el enfoque pluralista de los estudiosos norteamericanos interesados en México los lleva a predecir el perfeccionamiento de un sistema democrático (Scott, 1959; Vernon, 1963a.) en el segundo, la pérdida paulatina del poder explicativo de los modelos que sustituyeron a dicho enfoque durante las últimas dos décadas, sitúa a los analistas del caso mexicano en una doble encrucijada: se predica la transición del sistema político hacia un futuro incierto a partir de un andamiaje teórico sumamente endeble (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; vols. 2 y 4).

Si en los años cincuenta y sesenta las teorías de la modernización y de la dependencia constituyen las alternativas explicativas más importantes en lo que se refiere a los procesos de cambio sociopolítico en los países en vías de desarrollo, a principios de la década de los setenta dominan este debate un conjunto de conceptualizaciones que intentan dar cuenta de hechos que-dentro de los marcos explicativos anteriores- sólo podían contemplarse como anómalos, imprevistos o transitorios. El elemento clave que subyace en esta reorientación

radical en lo que toca a la relación entre cambio socioeconómico y político en América Latina es el surgimiento de regímenes militares en dos de los países más altamente industrializados del Cono sur: Brasil (1964) y Argentina (1966). Tendencia ésta que pronto se generaliza a otras naciones de la región (v.gr., Uruguay y Chile en 1973).

La preocupación central de estos años se refleja en una interrogante: ¿cómo explicar el creciente predominio de gobiernos militares y autoritarios en las naciones más avanzadas de América Latina? El intento por buscar una explicación histórica de las condiciones de emergencia de sistemas políticos de corte autoritario en la periferia capitalista se refleja en la elaboración de una serie de 'modelos' que incorporan concepciones provenientes de las teorías económica y política así como de la antropología. La referencia al autoritarismo-burocrático (AB), al corporativismo y al clientelismo en América Latina se deriva de: 1) un rechazo de la hipótesis de la correlación positiva y universalmente válida entre proceso de industrialización y desarrollo de la democracia en la que se habían basado los partidarios del enfoque de la modernización;¹ 2) la aceptación del supuesto central de los dependentistas;² 3) el rescate y la renovación de una vieja terminología con el fin de dar cuenta de la forma 'peculiar' en la que dichos países afrontan los retos de la modernización.³

Se comienza así a recorrer un camino que se caracteriza por un doble objetivo: una crítica y/o elaboración de las concepciones del desarrollo anteriores y una sistematización de nuevos enfoques, a partir de los cuales se emprende un análisis comparativo de las formas de gobierno características de las distintas naciones latinoamericanas.

1 La cual resultó desmentida por los hechos por lo que fue sustituida por un nuevo postulado: 'la modernización socioeconómica en la periferia capitalista no lleva a la democracia sino al autoritarismo'.

2 A saber, el subdesarrollo determinado por una situación de dependencia económica de la periferia hacia el centro.

3 V.gr., el contraste entre formas de Estado democráticas y autocráticas; entre modelos de gobierno derivados del liberalismo o el socialismo frente al estatismo orgánico; entre sistemas de dominación burocráticos y patrimoniales o de corte clientelista.

Sin embargo, no habría de pasar mucho tiempo antes de que se empezaran a hacer evidentes una serie de problemas de orden teórico, metodológico e, incluso, semántico en lo referente al uso de estos nuevos modelos para explicar las realidades de países tan disímolos como Brasil y Colombia, Bolivia y Argentina, Perú y México. De aquí que se haya intensificado -en la segunda mitad de los setenta- la labor de refinamiento de las hipótesis y clarificación de los conceptos centrales de cada uno de estos enfoques (Cammack, 1985). A pesar de este esfuerzo, la literatura sobre el Estado en América Latina llega, a finales de esta misma década, a una especie de callejón sin salida.

A principios de los ochenta la perspectiva del autoritarismo-burocrático, que había dominado el debate reciente sobre el proceso político en América Latina, comienza a perder terreno. Aun cuando los modelos corporativista y clientelista no constituyen el blanco central de este escrutinio crítico, los partidarios de ambos enfoques han tenido que reconocer la diversidad teórica y la falta de rigor conceptual que los caracteriza. Esto se hace más evidente, todavía, con el colapso de los regímenes militares y autoritarios de la región a partir de 1983,⁴ la explicación de cuyo surgimiento y desarrollo se había constituido en la razón de ser de dichos modelos.

Sin embargo, no existe en la actualidad un planteamiento novedoso que pudiera inducir un cambio paradigmático similar al que registra el análisis político en América Latina a principios de los años setenta. En su lugar se han elaborado -en años recientes- una serie de estudios relacionados entre sí tan sólo por una problemática común: el proceso de transición que en la actualidad viven gran parte de las naciones de esta región. En el caso de México estos trabajos se caracterizan por un interés creciente en el estudio de movimientos sociales (Slater, 1985; Foweraker, 1988; Street, 1989a.); la proliferación de análisis sobre procesos electorales (Alvarado, 1987; Gómez Tagle, 1988; Peschard, Reygadas y Toussaint, 1988; Molinar, 1987); la continuidad de aquella línea de investigación abocada a la tipificación de una nueva generación

⁴ Argentina en 1983; Uruguay en 1984; Brasil en 1985, etcétera.

de políticos mexicanos (Gruber, 1971; Ai Camp, 1972; Grindle, 1977b.) así como de una forma cada vez más generalizada de legitimar el proceso de toma de decisiones en el interior de la burocracia estatal (la planificación); el reconocimiento de la importancia de las relaciones y estructuras de poder a nivel regional (Padua y Vanneph, 1986; Loaeza y Segovia, 1987); la preocupación por investigar la participación política de diversos sectores, grupos o clases sociales (Massolo y Schteingart, 1987; Tarrés, 1987a. y 1987b.; Loaeza, 1988); el intento por analizar el caso mexicano a la luz del proceso de redemocratización que ha comenzado a darse en los países del Cono Sur (Middlebrook, 1986); y la creciente popularidad que ha adquirido el análisis de la formación de políticas estatales tanto de índole económica (Hamilton, 1984; Maxfield, 1987) como social (Aldrete Haas, 1983; Fox, 1986; Brachet-Márquez, 1983; Street, 1983, 1986 y 1988).

Pareciera ser, por tanto que al científico social interesado en el proceso político mexicano se le presentan -a finales de los ochenta- tres opciones: persistir en la adaptación de las ideas de los años cincuenta y sesenta para la explicación del presente; revitalizar el debate disperso y confuso de los setenta sobre la interacción de las esferas política, económica y social en un contexto de modernización industrial de la periferia capitalista; o centrarse en la investigación empírica de nuevos temas, relegando a un segundo plano el interés por obtener una visión global del funcionamiento del sistema político.

El objetivo central del presente capítulo es argumentar a favor de una estrategia mixta que consiste en renovar el debate teórico sobre el proceso político en México, basada en los modelos del autoritarismo, el corporativismo y el clientelismo, al tiempo que profundizar en su conocimiento empírico por medio de un estudio a la vez histórico y sectorial del mismo. Como lo señalamos en el primer capítulo, pretendemos poner en tela de juicio la validez de las premisas centrales que han orientado la literatura sobre el caso mexicano a partir del análisis detallado del proceso de formación e

instrumentación de una política estatal. De aquí que hayamos organizado la estructura de este capítulo como sigue.

En la primera sección describimos el origen y desarrollo de los esquemas conceptuales con base en los cuales se analiza la realidad política de los países latinoamericanos desde principios de la década de los setenta. Ello con un énfasis especial en la interpretación que, a la luz de estos enfoques, se ha hecho del caso de México como autoritario, corporativista y patrimonial o clientelista. Cada apartado incluye dos aspectos: una revisión crítica de las proposiciones centrales del modelo en cuestión y la visión que, con base en el mismo, se ha proyectado de las relaciones entre el Estado y la sociedad en México.

Nos abocamos, en una segunda parte, a una serie de precisiones conceptuales con el objeto de fundamentar la elección del enfoque adoptado en la tesis, a saber: la caracterización del proceso político mexicano a través del análisis de políticas estatales. Revisamos brevemente un conjunto de trabajos en los que, bajo esta perspectiva, se ha cuestionado la utilidad de un enfoque estructural en el campo del análisis político en América Latina. A pesar de la falta de homogeneidad que caracteriza a dichos estudios, en el caso de México, se puede afirmar que éstos revelan una naturaleza mucho más compleja y dinámica del proceso político de lo que se había planteado en años anteriores. El propósito de esta tesis es profundizar en esta línea de investigación.

1. TRES MODELOS PARA EL ANALISIS POLITICO EN AMERICA LATINA

El propósito de esta primera parte del capítulo no es llevar a cabo una revisión exhaustiva de la literatura, publicada en los últimos veinte años, sobre la esfera política en América Latina o en México. La intención es desentrañar los distintos aspectos que, como resultado de

la aplicación de un conjunto de enfoques desarrollados a partir del estudio de la realidad política de países del Cono Sur o de la Península Ibérica, han conformado una imagen del sistema político mexicano en la que se hace referencia a un arreglo institucional **sui generis** gracias al cual el Estado ha podido asegurar, por más de medio siglo, el control sobre la economía y la sociedad.

1.1 EL MODELO DEL AUTORITARISMO

La paternidad del debate en torno a los regímenes autoritarios en América Latina se puede atribuir, si bien no exclusiva, sí fundamentalmente a dos autores: Juan Linz y Guillermo O'Donnell. Mientras que la discusión de Linz se enmarca dentro de un esfuerzo de refinamiento tipológico en lo que respecta a los regímenes políticos en general, la preocupación de O'Donnell se centra en establecer una explicación del desarrollo histórico de aquellos países con una industrialización tardía y dependiente desde el punto de vista de la economía política. Si el primero desarrolla inicialmente el concepto del autoritarismo a partir del régimen de Franco en España, el segundo toma como punto de partida a los golpes militares del Brasil, en 1964 y Argentina, en 1966.

Juan Linz parte de lo que llama una 'definición empírica de la democracia' para centrar su interés en desagregar el concepto 'residual' con el cual tradicionalmente se había hecho referencia a los sistemas -definidos en términos negativos- como no democráticos. Se propone elaborar -en el interior de esta última categoría- un nuevo tipo de régimen que permita hablar de sistemas que, no siendo democráticos, tampoco sean totalitarios. De aquí surge su definición de los regímenes autoritarios como:

"sistemas políticos con un pluralismo limitado, aunque no responsable; sin una ideología elaborada pero con mentalidades distintivas; sin una movilización extensiva o intensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo; y en los que un líder u

ocasionalmente un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites poco claros pero bastante predictibles" (Linz, 1964: 255; subrayado nuestro).

La dimensión clave para distinguir entre los sistemas democráticos y los no democráticos es el elemento del pluralismo que, en el caso de los segundos, se caracteriza por ser limitado. El concepto de autoritarismo de Juan Linz se centra -como él mismo lo afirma- en el ejercicio y la organización del poder que ejercen los ciudadanos en el proceso político. Mediante la especificación de tres dimensiones de esta variable fundamental (el tipo de participantes, su forma de organización, el nivel y la naturaleza de su participación política) Linz esboza una serie de subtipos del régimen autoritario (Linz, 1964, 1973a, 1973b, 1975); constituyendo para él el burocrático-militar el tipo paradigmático del autoritarismo.

A pesar de que el autor hace referencia a las formas de legitimidad que caracterizan a los regímenes autoritarios,⁵ éstas no constituyen un criterio fundamental en el desarrollo de su tipología. Como veremos más adelante, el modelo corporativista⁶ complementa en este sentido al enfoque del autoritarismo, ya que se ocupa de justificar el papel normativo que desempeña el Estado en sociedades con una determinada tradición cultural.

Cabe destacar, por otra parte, que Linz tampoco se ocupa de especificar la razón de ser de estos regímenes o, en otros términos, de establecer hipótesis sobre las condiciones históricas de su emergencia. No le preocupa descender al detalle del tipo de metas o al contenido de las políticas que éstos persiguen; tampoco le interesa especificar los estratos sociales que incluye o excluye el pluralismo limitado propio de dichos regímenes (Linz, 1975: 265). Es Guillermo O'Donnell quien se preocupa por detallar estas cuestiones a partir de la aplicación del modelo de Linz al análisis del sistema político argentino.

⁵ V.gr., "mentalidades distintivas **versus** una ideología elaborada"; o "un líder ejerce el poder dentro de límites poco claros desde un punto de vista formal, pero en realidad bastante predictibles" (Linz, 1964).

⁶ En su versión inicial.

La pregunta inicial que se plantea este autor es cómo caracterizar al tipo de régimen que -contra la predicción de la teoría de la modernización- surge en los países más avanzados de América del Sur en los años sesenta. El trabajo intitulado Modernización y Autoritarismo (1972) representa un primer esfuerzo por responder a esta interrogante. En este escrito O'Donnell, al igual que Linz, erige en blanco de su crítica a la dicotomía tradicional entre democracia y totalitarismo. Afirma que, en la adopción de esta última, subyace la aceptación de una teoría equivocada sobre la relación entre cambio socioeconómico y transformación del sistema político; teoría de la cual se ha derivado una visión del autoritarismo como un fenómeno transitorio, como una desviación en el camino hacia la consolidación de formas políticas más estables (O'Donnell, 1972: 105). El abandono de esta óptica depende, para dicho autor, no solamente de una innovación terminológica (es decir, la referencia al tipo de régimen autoritario de Juan Linz), sino de la elaboración de una concepción distinta del cambio social. Implica, en otras palabras, poner de cabeza el supuesto fundamental de la teoría de la modernización: a mayor desarrollo económico en la periferia capitalista, mayor probabilidad-no de una consolidación de la democracia- sino del surgimiento de formas de gobierno autoritario.

En el contexto sudamericano, lo anterior lleva a predecir una "afinidad electiva entre aquellas situaciones de más alta modernización y la emergencia de regímenes burocrático-autoritarios" (O'Donnell, 1972: 10). O'Donnell propone, por tanto, el abandono de una perspectiva estática en la elaboración de tipologías sobre los sistemas políticos de América Latina. Caracterizar al régimen burocrático-autoritario equivale, en el trabajo de Guillermo O'Donnell, a establecer las condiciones históricas de su emergencia. Al respecto éste afirma:

"Las relaciones entre las dimensiones socioeconómica y política deben ser concebidas como dinámicas... requieren para su estudio un enfoque 'longitudinal' en el que la dimensión tiempo es fundamental" (O'Donnell, 1972: 63).

En este intento por "historizar a las ciencias sociales" (O'Donnell, 1978), el autor introduce una nueva dicotomía entre regímenes políticos 'excluyentes' e 'incorporantes' a la vez que proporciona un esquema explicativo que permite comprender la transición entre ambos. Basado fundamentalmente en un análisis del caso argentino elabora tres tipos de regímenes políticos que, a su juicio, corresponden a las diferentes etapas de modernización socioeconómica en la región latinoamericana. Hace referencia, en primer término, a un sistema oligárquico dominado por una élite agro-exportadora el cual se caracteriza por la ausencia en el escenario político de los sectores populares. Menciona, en segundo lugar, a un tipo de régimen populista que corresponde a la fase inicial del proceso de industrialización en dichas naciones y se caracteriza por una intensa movilización política de ciertos sectores de la clase obrera y media baja. Define, por último, al régimen burocrático-autoritario cuyo surgimiento coincide con la etapa de industrialización extensiva de dichos países, como un sistema excluyente porque "encapsula burocráticamente" al sector popular urbano previamente activado en el terreno político (O'Donnell, 1978: 63-65).

La lógica de la transición de un sistema a otro se deriva de un modelo del cambio social en el cual las transformaciones políticas son el resultado de la reacción del Estado frente a las tensiones sociales provocadas por el proceso de industrialización. El elemento clave para tipificar dichos sistemas es el carácter exclusivo o inclusivo de los mismos, del cual depende el acceso al poder de ciertos estratos sociales y, por ende, la instrumentación de determinadas políticas socioeconómicas. Los tres tipos de régimen a los que hace referencia este autor se definen en función de tres variables: la estructura política,⁷ la composición de la coalición dominante y la naturaleza de las políticas socioeconómicas adoptadas por esta última (Collier, 1979: 23). Aun cuando O'Donnell plantea diversas definiciones del régimen burocrático-autoritario en sus distintos trabajos (O'Donnell, 1972,

⁷ Entendiendo por ello: libertad de asociación y competitividad en el proceso electoral.

1977a.,1978), en todas hace alusión a: 1) el cierre de los canales de acceso democrático al gobierno;⁸ 2) el origen social y la orientación ideológica del grupo en el poder;⁹ y 3) la puesta en práctica de políticas estatales que obedecen a una fase de industrialización intensiva e incrementan la desigualdad social.¹⁰

Puede afirmarse por ende que Guillermo O'Donnell, al utilizar la tipología de Juan Linz para caracterizar a los regímenes autoritarios en el contexto latinoamericano, desarrolla la concepción original en un doble sentido. Se preocupa por operacionalizar la variable central de la definición de Linz (es decir, el pluralismo limitado) haciendo referencia a la exclusión de ciertas clases sociales en lo que toca a la instrumentación de políticas estatales diseñadas para favorecer los intereses del grupo en el poder; y enfatiza la necesidad de caracterizar al régimen burocrático-autoritario en función de las diversas etapas de desarrollo por las que atraviesa el sistema capitalista mundial.

A pesar de que el modelo del autoritarismo-burocrático se desarrolla inicialmente con base en las experiencias argentina y brasileña de los años sesenta, no pasa mucho tiempo antes de que se comiencen a explorar tanto las convergencias como las diferencias entre estos regímenes y el caso mexicano. Este esfuerzo culmina con la publicación, en 1977, de un volumen intitulado Autoritarismo en México. Si bien se parte de una discusión de la naturaleza del AB de los regímenes latinoamericanos basada en el análisis original de O'Donnell sobre el caso argentino, el objetivo central de este texto es un intento por explicar el proceso político mexicano a la luz de dicho modelo. Como veremos más adelante, a pesar de que la idea inicial que orienta este esfuerzo es la de poner a prueba la utilidad analítica del AB en el

⁸ Es decir, la exclusión política de los sectores populares por medio de controles corporativos.

⁹ V.gr., la alta burguesía con un liderazgo político caracterizado por una creciente orientación tecnocrática y una visión que juzga incompatibles la politización de las masas y el crecimiento económico, motivo por el cual adquieren preeminencia las tareas de desactivación política y normalización económica.

¹⁰ Ello equivale a la exclusión económica de los sectores populares.

caso de México (Weinert, 1977: 12), el resultado final es la adaptación de la realidad política mexicana a las premisas centrales del modelo.

Los estudiosos del sistema político mexicano adoptan así un marco explicativo que les permite precisar las críticas que, desde fines de la década anterior, se habían comenzado a esgrimir frente a la visión del mismo desarrollada en los años sesenta (Scott, 1959; Vernon, 1963a.; González Casanova, 1965). Las que en un principio se habían concebido como 'imperfecciones' de un sistema el cual -en lo fundamental- se pensaba como una organización política similar a la de las democracias occidentales,¹¹ se comienzan a interpretar ahora como necesidades estructurales y esenciales de un régimen que -lejos de constituir una democracia naciente- representa un tipo 'especial' y 'exitoso' y de autoritarismo.¹² Lo primero se explica en función del establecimiento de un sistema autoritario que en el caso de México, a diferencia de otras naciones latinoamericanas, precede al desarrollo industrial del país (Kaufman, 1977); lo segundo se argumenta con base en el crecimiento económico sostenido y la estabilidad política ininterrumpida que caracteriza al régimen mexicano hasta finales de los setenta.

Como resultado de este cambio de óptica se transforma la concepción anterior, de un sistema con un "Ejecutivo razonablemente fuerte" (Huntington, 1968) y un partido oficial conformado por una pluralidad de grupos de interés, en la de un Estado en el cual el proceso de toma de decisiones se concentra -casi exclusivamente- en el Poder Ejecutivo y depende del apoyo incondicional de un partido único conformado por grupos de interés cautivos, cuyos líderes sacrifican los intereses de sus miembros a cambio de la obtención de prebendas personales. El bajo nivel de participación de los ciudadanos en el proceso político se refleja en: 1) el carácter no competitivo de

¹¹ Léase, con elecciones regulares, pluralidad de partidos políticos, relevo de poderes conforme a un marco constitucional y una prensa relativamente libre.

¹² Este argumento se desarrolla, primero, por los analistas mexicanos influenciados por la teoría de las élites de C. Wright Mills como Brandenburg (1964) y Hansen (1971); y, después, por aquellos que se basan en los trabajos de Juan Linz (1964) y Philippe Schmitter (1974) como Kaufman Purcell (1973 y 1975) y Stevens (1977).

las elecciones; 2) la relación errática entre demandas sociales y una respuesta estatal a las mismas; 3) el papel 'reactivo' que juegan los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones el cual se reduce a apoyar o, en su caso, intentar modificar decisiones que responden a una iniciativa presidencial; y 4) la movilización esporádica de los diversos sectores sociales bajo un estricto control estatal (Kaufman Purcell, 1975 y 1977; Reyna, 1977; Meyer, 1977). Queda establecida, de esta manera, la premisa del peso preponderante del Estado frente a la sociedad.

Se argumenta, por otra parte, que la naturaleza flexible, inclusionista, populista (Reyna, 1977; Grindle, 1977a.; Stepan, 1978), blanda (Kaufman, 1977b.) o **sui generis** (Weinert, 1977) del autoritarismo mexicano ha permitido la instrumentación de un esquema económico gracias al cual dicho sistema se ha perpetuado a través del tiempo. En palabras de José Luis Reyna, el éxito de este último puede explicarse en función de la existencia de un Estado capaz de incluir en o excluir del proceso político, según lo requieran las circunstancias, a los sectores populares. Como escribe este autor:

"En algunos casos, el Estado estimula la movilización política para obtener legitimidad en un contexto en el que ésta no amenaza la existencia de ninguna institución. En otros casos, por el contrario, el Estado desmoviliza a la población a través de su incorporación a organizaciones existentes o creadas **ad-hoc**. Ello con el fin de excluir o desradicalizar demandas que pudieran afectar el centro estratégico del sistema, a saber, la acumulación de capital. Este esquema ha favorecido la expresión limitada de ciertos sectores populares, los cuales participan formalmente pero en realidad están excluidos del proceso de toma de decisiones. El Estado ha podido mantener, de esta manera, un control autoritario en un contexto ideológico de conciliación de clases. La combinación de ambos ha constituido una fórmula exitosa para la neutralización de las demandas populares, en especial, de aquellas de carácter redistributivo" (Reyna, 1977: 162; subrayado nuestro).

Esta reinterpretación del sistema político mexicano da pie -en suma- a la caracterización de un régimen en el cual las 'formas democráticas' ocultan una 'realidad autoritaria'. Ello se refleja en: 1) un

proceso electoral cuya función primordial es la de cohesionar a la élite gobernante; 2) la institucionalización de una presidencia que se ejerce bajo un esquema patrimonial; en la incorporación de las masas populares al PRI con fines de control y no de representación política; 3) un régimen federal que de hecho opera de manera centralizada; 4) la adopción de políticas estatales selectivamente redistributivas con el propósito de evitar el conflicto y no de procurar la igualdad social; y 5) la instrumentación de reformas al sistema 'desde arriba' que, en el fondo, responden a la intención de mantener el **status quo** (Weinert, 1977; Meyer, 1977; Reyna, 1977). Puede verse, por tanto, cómo el supuesto de la inmutabilidad del sistema de dominación que se consolida en México a partir de la década de los cuarenta se deriva de una visión en la que se contraponen estructuras **versus** procesos políticos y se define a las primeras como 'aparentes' frente a los segundos como 'esenciales'. Se destaca, así, el contraste entre un proyecto económico capitalista y una ideología populista; o, entre una estructura jurídica democrática y un régimen político autoritario.

Entre finales de los años setenta y principios de los ochenta se multiplican los estudios que intentan desagregar las variables y/o testar las proposiciones fundamentales del modelo del AB; en especial, en lo que se refiere al planteamiento inicial de Guillermo O'Donnell. En épocas recientes, un número creciente de dichos trabajos han evaluado -en un tono cada vez más negativo- la aportación del modelo del AB al estudio del cambio sociopolítico en América Latina (Cardoso, 1979; Serra, 1979; Remmer y Merckx, 1982; Adelman y Hihn, 1982; Geller, 1982; Pion-Berlin, 1983; Cammack, 1985). En estos se afirma que, pese al intento de plantear -a través del AB- una teoría del desarrollo sociopolítico de las naciones sujetas a un proceso de industrialización tardía y dependiente, éste no constituye más que una extrapolación de las experiencias argentina y brasileña de los años sesenta. Se argumenta, además, que el modelo del AB constituye una teoría del cambio social cuyas proposiciones centrales no son testables y que se funda en una relación simplista y mecánica entre las distintas esferas de la realidad (económica, política y social), la cual se deriva de una visión unilineal del desarrollo histórico de las naciones situadas en

la periferia capitalista. Lo primero, como argumentan Remmer y Merckx, se debe a que:

"Habiendo definido al autoritarismo burocrático parcialmente en términos de sus consecuencias, O'Donnell descarta la posibilidad lógica de falsificar las generalizaciones fundamentales de dicho modelo respecto al impacto social y económico del cambio político" (Remmer y Merckx, 1982: 5).

Lo segundo, como afirma Paul Cammack, se deriva del hecho de que:

"El AB se basa en un modelo unilineal de dominación oligárquica-populista-burocrática relacionado-respectivamente- con un desarrollo basado en las exportaciones, una industrialización derivada de la sustitución de importaciones y la internacionalización del capital" (Cammack 1985: 7).

Si bien es cierto que la crisis del modelo del AB coincide con el colapso de los regímenes autoritarios en varios países del Cono Sur, también lo es que el debate en torno al mismo había llegado a una especie de **impasse** antes de que comenzara a cambiar el escenario político de la región (Cammack, 1985). En un artículo publicado diez años después de la aparición del primer trabajo de O'Donnell, Karen Remmer y Gil Merckx presentan una evaluación crítica del modelo desarrollado por dicho autor y llegan a la siguiente conclusión:

"El autoritarismo burocrático no puede entenderse adecuadamente, ya sea a partir de una definición que consista en una lista de rasgos relacionados entre sí o bien en términos de modelos causales que se centran en explicar su emergencia. El debate de estas cuestiones es importante..., pero el esfuerzo por explicar la dinámica política y el impacto social de esta forma de dominación requiere de un énfasis distinto en la tarea de investigación: uno que se ocupe de analizar... la naturaleza del 'juego político' más que de determinar el carácter de las condiciones originarias... del Estado" (Remmer y Merckx, 1982: 39; subrayado nuestro).

La proliferación de trabajos que se proponen caracterizar a los regímenes políticos de América Latina a partir del análisis -primero de los efectos y después del proceso de formación de una diversidad de políticas estatales- representa un intento por explorar la propuesta de

estos autores. Esta reorientación del campo de investigación que aquí nos ocupa repercute de manera importante en las publicaciones sobre el caso mexicano de los últimos años. Estas reflejan, desde principios de los ochenta, un nuevo interés por estudiar los límites del poder estatal a través del análisis de las pugnas inter e intraburocráticas que surgen tanto en torno a la formulación (Spalding, 1981; Hamilton, 1982) como a la instrumentación de determinadas políticas gubernamentales (Godau, 1982; Kovacs, 1983; Brachet-Márquez, 1984a., 1984b., 1984c. y 1989; Fox, 1986; Street, 1983, 1986 y 1988; Aldrete Haas, 1983 y 1989; Maxfield, 1988; González-Block, 1989). Sin embargo, este esfuerzo no ha minado -en lo sustantivo- la creencia en un Estado fuerte e inmutable, que logra subordinar a una sociedad pasiva y despolitizada en aras de la ejecución de un proyecto económico como resultado del cual se profundiza el proceso de industrialización a la vez que se incrementa la desigualdad social. Ello, a través de un ejercicio autoritario del poder que se oculta, suaviza o facilita gracias a la existencia, por una parte, de un sistema de representación de intereses de corte corporativo y, por la otra, de la preeminencia de lazos de naturaleza clientelista entre sus miembros.

1.2 EL MODELO CORPORATIVISTA

Paralelamente a la preocupación por tipificar al autoritarismo - como tipo de régimen y enfoque político para solucionar los problemas derivados de la modernización- surge en los años setenta un interés renovado tanto por la teoría como por la práctica del corporativismo (Malloy, 1977a.). En la región latinoamericana la discusión toma como punto de referencia inicial los casos de México y Brasil. El debate sobre el corporativismo en América Latina se deriva fundamentalmente de la publicación, a principios de la década de los años setenta, de los trabajos de Howard Wiarda y Philip Schmitter. Cada uno de ellos ilustra una conceptualización distinta del mismo; la una caracterizada por un enfoque cultural y la otra por un enfoque estructural.

El interés de Howard Wiarda se centra en la comprensión de las formas de gobierno que caracterizan al mundo ibérico de la posguerra. Inspirado en el trabajo del rumano Mihail Manoïlesco (1938), Wiarda hace referencia al resurgimiento del corporativismo en esta área geográfica como una forma dominante de organización sociopolítica que se caracteriza por ser jerárquica, elitista, autoritaria y patrimonialista. Según este autor, los rasgos distintivos de esta forma de gobierno se derivan de una tradición cultural la cual se remonta al período de la ocupación romana de la península ibérica, se incorpora posteriormente al pensamiento católico y se trasplanta finalmente a América Latina. De aquí que argumente que el desarrollo de dichos países no pueda explicarse mediante un modelo en el cual se plantea una disyuntiva entre el liberalismo democrático de los USA y el socialismo revolucionario de la URSS. El corporativismo, afirma Wiarda, es un tercer gran 'ismo' que nada tiene que ver con el fascismo o nazismo europeos; es una nueva ideología del desarrollo que surge de una tradición histórica latina y constituye una respuesta nacionalista, autóctona, a los retos de la modernización socioeconómica de estos países (Wiarda, 1974b.). En este sentido, escribe dicho autor:

"Existen algunos aspectos propios del proceso de cambio sociopolítico en la tradición ibérica o latina que no corresponden a los modelos que generalmente se utilizan para analizar el desarrollo nacional...; me refiero... a una tradición política cuyas complejas dimensiones no concuerdan con los paradigmas sobre el desarrollo que nos son más familiares. Esta tradición sociopolítica va de la mano con una tradición de índole religiosa y cultural... que permanece, en esencia, ibérica, católica, criolla, feudal, patrimonialista... El 'enfoque corporativo' se refiere precisamente a un sistema en el cual la cultura y las instituciones políticas reflejan una visión jerárquica, autoritaria y orgánica del individuo, la sociedad y la comunidad política" (Wiarda, 1973: 208 y ss; subrayado nuestro).

Podría concluirse, por tanto, que el modelo corporativista de Howard Wiarda constituye una teoría con base en la cual se intenta explicar la relación entre una cierta tradición filosófica, ideológica y política y determinado proceso de asimilación, reacomodo o adaptación cultural que caracteriza la forma en que un conjunto de

naciones enfrentan los retos de la industrialización (Wiarda, 1973). Frente a la teoría de la modernización, el corporativismo de Wiarda aboga por una explicación autóctona del cambio sociopolítico en los países en vías de desarrollo; frente al modelo del AB reemplaza -como factor determinante de la emergencia del autoritarismo en estos países- al ámbito económico por la esfera cultural.

Entre las principales críticas que se esgrimen en contra del planteamiento de Wiarda destacan las siguientes. No queda claro, primero, cuál es el peso que debe atribuirse a los distintos aspectos de la tradición hispana (autoritaria, corporativa, patrimonial, católica) como factores explicativos del proceso político. Resulta difícil analizar, con base en la definición de dicho autor, las diferencias en la evolución política de los distintos países pertenecientes a esta tradición así como el desarrollo de estructuras políticas similares en naciones que no pertenecen a la misma. Con el afán de contrarrestar el "estado de anarquía nominalista" al que lleva una concepción tan amplia del corporativismo como la de Howard Wiarda, Philip Schmitter insiste en la necesidad de restringir la definición de dicho concepto para poder salvaguardar su valor analítico (Schmitter, 1974).

El artículo de Schmitter "Still the century of corporatism?" publicado en 1974, constituye el punto de partida para gran parte de los estudios comparativos que se realizan en la década de los setenta sobre el corporativismo en América Latina. Schmitter propone una definición del corporativismo referida a un sistema general de representación de intereses; es decir, lo utiliza como un concepto analítico cuyo referente es un conjunto de prácticas y estructuras institucionales concretas y observables:

"El corporativismo es un sistema de representación de intereses cuyas unidades constitutivas se encuentran organizadas en un número limitado de categorías singulares, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, que son reconocidas como tales (si no creadas) por el Estado, y que gozan de un monopolio representativo en el interior de determinados grupos socioprofesionales a cambio de que mantengan el control en lo

que respecta a la selección de sus líderes y la articulación de las demandas de las bases" (Schmitter, 1974: 86; subrayado nuestro).

El citado autor plantea al corporativismo como una alternativa al pluralismo la cual no corresponde -necesariamente- a un área geográfica o a una tradición cultural determinadas ni tampoco -exclusivamente- a regímenes de corte autoritario. Establece dos subtipos de representación corporativa (societal y estatal) de los cuales afirma, tan sólo, que mantienen una 'afinidad electiva' con determinados tipos de régimen. Para Philip Schmitter:

"los orígenes del corporativismo societal se encuentran en la decadencia lenta, casi imperceptible, de un sistema pluralista; y el surgimiento del corporativismo estatal se debe a la desintegración -rápida y visible- de un sistema pluralista en vías de consolidación" (Schmitter, 1974: 106).

En 1977 James Malloy compila varios artículos en un libro intitulado Authoritarianism and Corporatism in Latin America, en el cual se caracteriza al corporativismo como un subtipo del autoritarismo propio de los regímenes políticos latinoamericanos. Destaca, en este texto, un trabajo de Guillermo O'Donnell en el cual se especifica el tipo de corporativismo que corresponde al modelo del AB desarrollado para estas naciones por el mismo autor. Retomando la definición de Schmitter, O'Donnell se refiere al corporativismo en América Latina como un conjunto de estructuras a través de las cuales "ciertas organizaciones funcionales, no territoriales, representan oficialmente determinados intereses privados frente al Estado", con la autorización del mismo (O'Donnell, 1977a.: 48). Distingue entre el corporativismo de la etapa populista en América Latina (es decir, incorporante) y aquel del AB (es decir, excluyente), al cual caracteriza como bifrontal (estatista y privatizante a la vez) y segmentario (es decir, que estructura una relación distinta entre el Estado y los sectores populares, por una parte, y entre éste y los sectores dominantes por la otra).

De manera similar a lo que sucede con el AB, en esta publicación se pone en duda la validez del modelo corporativista como teoría explicativa del desarrollo político en la región latinoamericana. En la conclusión al libro de Malloy, Baretta y Douglass esgrimen una crítica contundente dirigida, en este sentido, a la vertiente culturalista de Howard Wiarda; misma que se hace extensiva, en los otros artículos incluidos en el texto, al enfoque estructuralista de Schmitter:

"El corporativismo, concebido como un patrón normativo constante,... como aquel patrón 'verdadero' o 'profundo' que se encuentra en la base de la relación del Estado con la sociedad en América Latina,... no puede dar cuenta de los cambios de régimen en estas naciones; la 'falacia de una esencia' de esta naturaleza nos puede llevar -fácilmente- al extremo de asumir que existe algo absolutamente singular en el desarrollo político de América Latina; la 'falacia de la inmutabilidad de los patrones culturales'... atribuye a dichos patrones una especie de 'inmunidad' al cambio" (Baretta y Douglass, 1977: 513-15; subrayado nuestro).

Los trabajos que hacen referencia al carácter corporativo del régimen político en México destacan la estructuración orgánica, por parte del Estado, de la participación de los diversos grupos sociales en los asuntos de gobierno y caracterizan este hecho como una respuesta a la necesidad de acumulación capitalista en una economía dependiente. Lo anterior se refleja en un consenso generalizado entre los estudiosos del caso mexicano respecto al papel central que -desde su creación en 1929- ha jugado el PRI en lo que toca a la subordinación 'legítima' de las clases populares, con base en un ideología populista (Reyna, 1977). La estructura corporativa del partido oficial ha permitido, según apuntan estos autores, ofrecer a los sectores menos privilegiados de la sociedad una participación política ilusoria que oculta la ausencia de una verdadera representación política (Meyer, 1977; Eckstein, 1977a.). Se presenta así a un Estado que activa políticamente a grupos estratégicos de la sociedad, incorporándolos al aparato estatal, con el propósito de mantener cierto grado de control sobre sus demandas. Objetivo éste que se logra a través de procesos de negociación complejos con los líderes de los distintos sectores del PRI o, en su caso, de los sindicatos ligados al

sector popular del Partido. Esta negociación política se basa, a su vez, en el intercambio de favores entre distintos niveles de la burocracia estatal (Stavenhagen, 1976; Kaufman Purcell, 1973, 1975 y 1977; Stevens, 1974 y 1977; Stepan, 1978).

Mientras en el modelo del AB se explica la autonomía del Estado mexicano frente a la sociedad fundamentalmente con base en la concentración del poder en el Ejecutivo, en el modelo corporativista se sostiene esta premisa a partir del análisis del funcionamiento de una estructura organizativa partidaria que hace posible la centralización del proceso de toma de decisiones en la figura presidencial. Si en el AB se hace referencia a la base material que ha permitido la reproducción de un sistema de dominación autoritario por más de cuatro décadas, desde la óptica corporativista la estabilidad del sistema se explica, además, en función de la ausencia -en términos generales- de la represión y el enfrentamiento abierto entre el Estado y los diversos sectores sociales; ello gracias a la existencia de mecanismos institucionales que fomentan la negociación política entre dichos grupos.

A pesar del esfuerzo original, realizado por Philip Schmitter, en aras de la operacionalización del concepto del corporativismo, el debate respecto al poder explicativo de este modelo se intensifica en la década de los ochenta. En años recientes, los participantes en este debate han llegado incluso a proponer que se descarte el uso del término, como se ha hecho en el caso de México, para caracterizar al sistema político **in toto**. Ha surgido, así, una definición del corporativismo como un conjunto de mecanismos (de control) o tácticas (de cooptación) instrumentadas por el Estado con el objeto de mantener un determinado orden económico y político; o bien, como un conjunto de reglas o procedimientos para la concertación de políticas estatales que, si bien pueden relacionarse con determinada tradición cultural, tienen que explicarse en función de las necesidades de acumulación del capitalismo (Cawson, 1985; Williamson, 1985).

Esta reorientación analítica ha llevado al reconocimiento de que el corporativismo no es un fenómeno homogéneo como tampoco lo son las relaciones entre el Estado y las diferentes clases o grupos sociales (O'Donnell, 1977a.); lo cual ha derivado, a su vez, en un interés creciente por estudiar la interacción de determinadas agencias estatales y ciertos sectores de la sociedad bajo esta nueva premisa. Uno de los impulsores de este cambio de óptica en el contexto latinoamericano ha sido Alfred Stepan. En palabras de Stepan:

"Debemos concebir al corporativismo, como han argumentado congruentemente Ruth y David Collier, no como un 'fenómeno que se encuentra presente o ausente' en una determinada configuración política, sino como un conjunto de rasgos que pueden caracterizar a la misma en diferentes grados" (Stepan, 1978: 69; subrayado nuestro).

"El 'corporativismo qua estructura' constituye siempre un fenómeno sectorial y parcial del sistema político en su conjunto;... de aquí que sea necesario utilizar marcos analíticos complementarios para estudiar otros aspectos del mismo" (Stepan, 1978: 71; subrayado nuestro).

Lo anterior explica la sugerencia de este mismo autor en el sentido de caracterizar el subtipo del 'corporativismo estatal' que Schmitter adjudica a los sistemas políticos de América Latina, a través del tipo de políticas -inclusivas o exclusivas- adoptadas por los diversos regímenes, frente a diferentes grupos sociales y en momentos históricos distintos. Al respecto, Alfred Stepan afirma lo siguiente:

"Dado que las élites políticas de estas naciones han utilizado al aparato estatal con el objeto de penetrar y reestructurar los patrones de asociación a partir de un criterio corporativista, resulta útil agruparlos -en cierto nivel analítico- como ejemplos de un 'corporativismo de corte estatal'. Habría que preguntarse, sin embargo, si es posible analizar adecuadamente la dinámica del 'corporativismo estatal' sin tomar en cuenta la diferencia sustancial entre las políticas adoptadas por estos regímenes. Nuestra propuesta consiste en establecer una distinción entre dos polos opuestos. Cerca del 'policy pole' al que llamaremos inclusionista, la élite estatal puede intentar la reestructuración de la relación Estado-sociedad a través de la instrumentación de políticas destinadas a la incorporación de determinados grupos de la clase trabajadora en un nuevo modelo de desarrollo político y económico. En el otro extremo, al que

denominaremos el polo exclusionista, este intento habrá de basarse en la adopción de políticas coercitivas con el propósito de desactivar primero y reestructurar después los patrones de asociación imperantes entre la clase trabajadora" (Stepan, 1978: 73-74; subrayado nuestro).

Esta propuesta apunta, implícitamente, hacia la conveniencia de sustituir el análisis estructural que ha orientado el estudio comparativo de los sistemas políticos nacionales en América Latina, por un análisis que tome como punto de partida la investigación de los procesos de negociación que subyacen en la formulación de políticas estatales en estos regímenes, en ámbitos y momentos históricos distintos (Collier y Collier, 1977 y 1979). En este sentido, Stepan afirma:

"Nos referimos a patrones de políticas estatales dominantes, no a regímenes... Esta distinción es necesaria por dos razones. Primero, porque todo intento por establecer un régimen a partir de mecanismos corporativistas... a menudo refleja una combinación de políticas inclusionistas y exclusionistas... Segundo,... porque un mismo régimen puede sustituir, a través del tiempo, un patrón de políticas predominantemente inclusionista por uno fundamentalmente exclusionista" (Stepan, 1978: 78; subrayado nuestro).

Podría afirmarse, sin embargo, que si bien los estudiosos del corporativismo han acordado sobre la conveniencia de aplicar dicho concepto a modos de participación o tipos de acción política que se presentan en coyunturas específicas y sectores restringidos del aparato gubernamental, en el caso mexicano subsiste -hasta la fecha- una visión ahistórica y poco detallada de los mecanismos de negociación que han constituido la base de la relación entre el Estado y la sociedad a partir de los años cuarenta. Las investigaciones que se han ocupado de analizar el predominio de determinados rasgos corporativos en los distintos niveles (federal, regional o local) o agencias del aparato gubernamental (secretarías de Estado, comisiones, etcétera) en México constituyen la excepción más que la regla (Stevens, 1974 y 1977; Kaufman Purcell, 1973 y 1975; Grindle, 1977a.).

1.3 EL MODELO CLIENTELISTA

También en la década de los setenta se introducen en el debate relacionado con las teorías del desarrollo otros dos conceptos -patrimonialismo y clientelismo- que a menudo, aunque no siempre, se utilizan como sinónimos.¹³ Si en el caso de los modelos autoritario y corporativista se echa mano de una antigua tradición en teoría política -que se remonta a la antigüedad griega en el primero y a la romana en el segundo- tanto el enfoque patrimonial como el modelo clientelista tienen un origen más reciente: la tipificación de las formas de dominación de Max Weber, por un lado, y el estudio de los patrones de interrelación informal en comunidades rurales propio del análisis antropológico, por el otro (Wolf, 1969).

No obstante, podría afirmarse que existe un denominador común en estos enfoques, a saber: la insatisfacción con aquellos esquemas analíticos que pretendían explicar el desarrollo de la periferia capitalista en función de patrones evolutivos ajenos a la misma. La referencia a formas de dominación patrimoniales o relaciones de poder clientelescas como características centrales de estas naciones tiene un sentido muy similar al que tuvo, en su momento, el planteamiento del AB de O'Donnell o del corporativismo a la Wiarda. Se trata de enfatizar, en ambos casos, la naturaleza 'esencial' y no transitoria -como se planteó por algún tiempo- de ciertos rasgos de la realidad sociopolítica de dichos países. Esto explica el paralelismo entre los problemas metodológicos que han tenido que afrontar los defensores del clientelismo y aquellos que caracterizan a los esquemas explicativos que nos han ocupado en los apartados anteriores.

¹³ En este apartado utilizaremos indistintamente los términos patrimonialismo y clientelismo ya que ambos hacen referencia al aspecto no formal, tradicional o extra-legal de los procesos de interacción política propios de los países en vías de desarrollo. A pesar de que se ha afirmado que casi podrían encontrarse tantas definiciones como autores que se interesan por aplicar este modelo al análisis político (Kaufman, 1974), nos preocuparemos aquí por destacar los elementos comunes a todas ellas.

La visión clientelista de las relaciones de poder que caracterizan al aparato estatal de los países en la periferia capitalista se funda en una concepción personalista e instrumental de la acción social inserta en una estructura de autoridad jerárquica. El ejercicio del poder patrimonial se concibe en un contexto de 'inseguridad frente a la ley' en el que imperan relaciones de autoridad particularistas sobre aquellas de naturaleza contractual o legal (Scott, 1972; Chalmers, 1977). Este tipo de dominación política se interpreta como un mecanismo de adaptación a un medio social caracterizado por una tradición cultural que otorga prioridad a las relaciones de tipo afectivo (Leeds, 1974) y se presenta como parte de un sistema de intercambio informal de recursos escasos (Powell, 1970), entre actores con un **status** socioeconómico desigual y orientado por un principio de reciprocidad.¹⁴

El clientelismo se plantea, en suma, en contextos políticos que se caracterizan más por el ofrecimiento de recompensas que por la imposición de sanciones; más por la inseguridad que por la desigualdad; más por la interacción de grupos de presión **ad-hoc** que por la relación entre grupos establecidos formalmente y de manera permanente. Como escribe James C. Scott, las relaciones clientelescas son aquellas en las que "las diferencias de poder no son lo suficientemente grandes como para que se conforme una verdadera relación de mando" (Scott, 1972).

A partir de esta óptica, el sistema político mexicano se ha concebido como una pirámide de relaciones verticales y recíprocas entre individuos o grupos muy fluidos ('**quasi**-grupos') que se dan al margen de: el ejercicio de la coerción o de una autoridad formal, la aplicación de reglas impersonales y la definición de áreas de competencia claramente delineadas. En el ápice de la estructura piramidal se sitúa a una figura presidencial que concentra el poder y que, ya sea de manera directa o indirecta, dispensa favores a 'los de

¹⁴ El sujeto de jerarquía inferior le ofrece lealtad política al superior a cambio de una promoción en el empleo y/o de la obtención de ciertos beneficios materiales.

abajo' mediante de complejas redes de relación patrón-cliente las cuales, a su vez, vinculan a la base de la estructura social con el Estado. La sociedad, por otra parte, se concibe como un conjunto fragmentado de relaciones verticales que inhiben la formación de grupos de interés horizontales, ya sean éstos partidos o clases sociales.

Las redes clientelistas se han presentado, de esta manera, como un vehículo central para la integración política del país: constituyen la base para el ejercicio patrimonial del poder estatal (Brandenburg, 1964; González Casanova, 1965; Cosío Villegas, 1973; Kaufman Purcell, 1973 y 1975; Meyer, 1977; Grindle, 1977a.); permiten la articulación de demandas de las mayorías a través de un conjunto de 'intermediarios' (**power brokers**) insertados-estratégicamente- en los escalones medios de la pirámide burocrática (González Casanova, 1965); y facilitan, asimismo, la instrumentación de políticas gubernamentales (Greenberg, 1970; Poitras, 1973; Garrido, 1975; Grindle, 1977a.) a través de la vinculación entre los diferentes niveles del partido oficial, el aparato gubernamental y las organizaciones populares (Stevens, 1977). Para los analistas del caso mexicano, la reciprocidad del clientelismo se traduce así en la cohesión del grupo en el poder y el particularismo de un sistema de autoridad tradicional se convierte en un medio para evitar el conflicto social. Esto último por la vía de la 'satisfacción selectiva' de ciertas demandas, la cooptación de líderes gremiales y la 'instrumentación preventiva' de determinadas políticas estatales (Meyer, 1977). De aquí que se haya definido al clientelismo como un mecanismo clave para el funcionamiento y mantenimiento de un régimen autoritario y corporativo como el que existe en México.

Si bien es Günther Roth quien reintroduce el concepto weberiano del patrimonialismo en el análisis político de los años sesenta (Roth, 1968), es Robin Theobald quien se preocupa por evaluar el efecto del trabajo seminal de Roth en este campo a lo largo del último decenio; en especial, en lo que toca a los trabajos que se ocupan de estudiar diferentes países de Asia, Africa y América Latina (Roett, 1972; Willame, 1972; Leeds, 1974; Bill y Leiden, 1974; Crouch, 1979). En

un artículo publicado en 1982, Theobald pone en tela de juicio la viabilidad del enfoque patrimonial como esquema explicativo del proceso político en los países en vías de desarrollo. Para dicho autor, el problema con la utilización de este modelo -ya sea que se haga referencia a un rasgo universal de toda organización burocrática o bien a una característica propia de las sociedades 'tradicionales'- es que en vez de ayudarnos a aislar ciertos fenómenos sociopolíticos, impide detectar diferencias importantes en una misma sociedad a través del tiempo y entre sociedades distintas, en diferentes etapas de desarrollo (Theobald, 1982).

En un artículo similar al de Theobald, Robert Kaufman presenta una síntesis crítica de la literatura en la cual se ha aplicado el modelo clientelista al análisis político de países situados en la periferia capitalista. La conclusión a la que llega dicho autor en este artículo apunta hacia la misma dirección que el trabajo de Robin Theobald. Para Kaufman, la explicación del proceso político que subyace en el enfoque clientelista se caracteriza por un tinte funcionalista y una naturaleza circular (Kaufman, 1974). Lo primero, se debe a la extrapolación del sentido que adquieren las relaciones informales en aras de la sobrevivencia individual frente al medio ambiente rural hostil propio del mundo subdesarrollado. Bajo esta óptica se argumenta que, en determinados contextos políticos, las relaciones clientelistas representan mecanismos de adaptación que permiten la consecución de intereses individuales de diversa índole (tanto económica como política); misma que se traduce en una movilidad sociopolítica de ciertos individuos y redundando en el mantenimiento o reproducción del sistema político '**in tutto**'. Esto explica por qué se concibe al clientelismo como un modo de asociación que permite mantener el equilibrio o consenso social frente a la amenaza desestabilizadora del proceso de modernización al que están sujetas las naciones menos avanzadas.

El carácter circular de esta argumentación lo atribuye Kaufman al hecho de que se plantee al clientelismo como consecuencia y causa de ciertas condiciones estructurales de los países en desarrollo,

relacionadas con la ausencia de mecanismos de integración social permanentes y generalizados.¹⁵ Se hacen, en este sentido, tres afirmaciones distintas: el clientelismo se debe al sentimiento de inseguridad generalizado de las sociedades segmentarias; el clientelismo, como rasgo de la cultura tradicional de estas naciones que persiste a pesar de cierto grado de modernización, crea un ambiente de inseguridad; el clientelismo y la inseguridad son producto de la manera en que estas naciones enfrentan o se adaptan a los retos del desarrollo (Lemarchand y Legg, 1972; Theobald, 1982).

Importa señalar, por último, el desacuerdo que existe entre los diferentes autores respecto a la relación entre la persistencia de ciertos rasgos clientelistas y el grado de modernización alcanzado por un determinado sistema político. Si algunos autores han planteado la existencia de una cierta tensión o contradicción entre las relaciones clientelistas o informales y las legales o burocráticas (Crouch, 1979; Theobald, 1982), otros han enfatizado el carácter complementario y funcional de las mismas (Grindle, 1977a.; Chalmers, 1977; Kaufman, 1977a.; Powell, 1970); otros más, han establecido una relación inversa entre estos modos contrastantes de asociación (Lemarchand y Legg, 1972; O'Donnell, 1977a.); y unos últimos han afirmado que, mientras más avance el proceso de modernización en la periferia capitalista, mayor importancia adquiere el modelo clientelista para explicar la permanencia de ciertos elementos tradicionales en la cultura política de dichas naciones (Powell, 1970).

De la breve exposición que hemos hecho sobre los aspectos centrales del clientelismo se desprenden dos cuestiones. Primero, que la viabilidad de este modelo depende de que se aclare la diferencia entre la orientación personalista que caracteriza a la acción política en naciones avanzadas y aquella que es propia de países menos desarrollados. Segundo, que el debate conceptual en torno a este marco explicativo tampoco parece haber modificado -en este caso- la

¹⁵ Países que se caracterizan por tener economías desarticuladas, sistemas de comunicación deficientes, niveles educativos bajos, culturas heterogéneas, etcétera.

concepción del papel integrador y funcional adjudicado al aspecto clientelista del Estado mexicano. Si bien es cierto que los estudiosos de este último hace ya algún tiempo que abandonaron el supuesto de una élite gobernante homogénea, también es un hecho que siguen concibiendo el ejercicio del poder en México a partir de la cúspide de la pirámide clientelar y sin responder -más que de manera esporádica y muy limitada- a las demandas planteadas por los distintos grupos sociales; y ello, exclusivamente, en aras del control de los mismos.

1.4 RECAPITULACION

De la esquemática revisión de la literatura que hemos presentado, podemos concluir lo siguiente. En la década de los ochenta se acepta, de manera más o menos generalizada, que ninguno de los tres enfoques aquí reseñados pasa la prueba como modelo explicativo del cambio sociopolítico en la región latinoamericana. Este hecho se relaciona con el énfasis desmedido que se otorga -en cada uno de ellos- a la continuidad o permanencia de ciertos rasgos o aspectos de la organización política en estas naciones, a pesar de la transformación política que ha comenzado a extenderse en dicha región desde los inicios de la presente década. La pérdida del poder heurístico de estos marcos explicativos se acentúa notablemente frente a una realidad sociopolítica y económica que ha comenzado a cambiar a pasos agigantados. En palabras de Karen Remmer, "en los años ochenta, los eventos sobrepasaron e invalidaron a la teoría dejando al estudio de la política latinoamericana en un estado de confusión considerable" (Remmer, 1989: 2).

México no constituye una excepción en este sentido: el Estado y la sociedad, así como la relación entre ambos no corresponde ya a la concepción de los mismos elaborada hace casi dos decenios. En el caso mexicano se cuestiona la validez explicativa de los modelos con base en los cuales se había afirmado el entrelazamiento funcional de los tres principios organizativos centrales que habían hecho posible la conformación de un Estado fuerte y con la legitimidad necesaria para

permanecer, inalterado en lo sustancial, por más de medio siglo. La literatura más reciente sobre el proceso político mexicano refleja, por el contrario, a: 1) un Estado autoritario que ha dejado de ser eficaz; 2) una élite gobernante cada vez más dividida; 3) un sistema corporativo que ya no garantiza el control político de los sectores populares; 4) un aparato burocrático inmovilizado como consecuencia de una tensión creciente entre los aspectos 'modernos' y 'tradicionales' que orientan la acción política de sus miembros; y 5) un régimen político cuya legitimidad ha sido cuestionada. Se ha comenzado a perfilar, por otra parte, la silueta de una sociedad la cual -golpeada por una prolongada crisis económica- se prepara para abandonar el papel pasivo y subordinado que había venido jugando frente al Estado (Brachet-Márquez y Kovacs, en prensa).

Surge, por tanto, la necesidad de sustituir la óptica retrospectiva de la década anterior por una distinta que nos permita comprender los desajustes que refleja el funcionamiento actual del sistema así como prever la dirección general de los cambios que éste pudiera sufrir en el futuro. Como ya lo mencionamos anteriormente, las reacciones de los analistas latinoamericanos frente a la transformación acelerada de su objeto de estudio va desde la negación de los hechos, pasando por el reciclaje teórico, hasta la adopción de lo que una autora ha denominado el "empirismo descalzo" (Remmer, 1989: 2). En el capítulo introductorio de la tesis planteamos como objetivo central de la presente investigación la exploración de una vía de solución alternativa a este problema, desde la perspectiva mexicana y con base en el estudio de un caso concreto. Propusimos, así, una reorientación analítica basada en la reconstrucción -a partir de una base empírica sólida- de la imagen de la relación entre el Estado y la sociedad que ha caracterizado al análisis de la realidad política mexicana a lo largo de los últimos veinte años. En la segunda parte de este capítulo intentaremos justificar la validez del estudio del proceso de formación políticas gubernamentales como un medio para llevar a cabo esta tarea.

2. EL ESTUDIO DE POLITICAS GUBERNAMENTALES COMO UN MEDIO PARA ENTENDER LA DINAMICA DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Lejos de pretender pasar revista al gran cúmulo de trabajos que, con objetivos diferentes y metodologías distintas, se han abocado tanto al estudio de lo que se denomina 'políticas públicas' como de la asociación entre estas últimas y diversos tipos de regímenes políticos, nos proponemos aquí tan sólo especificar el enfoque que orienta el análisis que realizamos en esta tesis. Mientras, en el primer apartado, pasamos revista a una serie de trabajos que se han ocupado de estudiar la relación entre régimen político y políticas estatales en el contexto latinoamericano, entre los que se incluye el caso de México, en un segundo apartado, presentamos un conjunto de definiciones básicas que nos sirvieron como punto de partida para la presente investigación. Ello con el objeto de situar a nuestro estudio dentro de la línea de investigación de la cual se desprende.

2.1. TENDENCIAS RECIENTES EN LOS ESTUDIOS SOBRE REGIMEN Y POLITICAS PUBLICAS

En la década de los sesenta la ciencia política, que tradicionalmente se había centrado en el estudio de instituciones y estructuras de gobierno, comienza a registrar un giro hacia el análisis de procesos políticos. Este cambio de orientación se refleja en la proliferación de los llamados '**policy studies**' o '**policy analysis**'. Los impulsores de la expansión acelerada de este campo de estudio vienen fundamentalmente de tres direcciones: los estudiosos del proceso político desde una óptica comparativa adoptan este enfoque con el fin de incrementar el contenido empírico de sus trabajos; aquellos interesados en el proceso de toma de decisiones ven la oportunidad de proyectar sus investigaciones hacia un nivel analítico más general; los estudiosos de la administración pública intentan combinar la

naturaleza pragmática de su propia disciplina con el interés teórico de la ciencia política (Heclo, 1972; Nagel, 1984).

Importa señalar, por otra parte, que la investigación de políticas estatales con un énfasis interdisciplinario se lleva a cabo en un contexto que se caracteriza por un renacimiento del interés por explicar el proceso político a partir de un análisis de la actividad gubernamental. Si bien en un principio estos trabajos tienen un carácter más bien aplicado, el análisis de políticas estatales se concibe -crecientemente- como un medio promisorio para contribuir al estudio del Estado. Frente al enfoque tradicional de la ciencia política (es decir, estructural), la investigación sobre el proceso de formación de políticas gubernamentales se justifica como un enfoque que permite adquirir una visión del Estado "en acción" (Oszlak y O'Donnell, 1976: 10). De aquí que un buen número de estos estudios hayan dirigido su atención al análisis de la relación entre tipo de régimen y políticas públicas. Se trata, por ende, de investigar la 'capacidad estatal' para instrumentar determinados objetivos políticos o '**policy goals**' (Evans, 1985).

El **boom** que, al principio de los setenta, caracteriza a los estudios comparativos que pretenden establecer una relación entre tipo de régimen y éxito de las políticas de desarrollo económico en las diversas naciones latinoamericanas, se transforma en desencanto hacia finales de esta década. El problema con este planteamiento es que la mayoría de los estudios empíricos del Tercer Mundo no permiten establecer diferencias estadísticas significativas respecto a los llamados '**policy outputs**' en función de la tipología corriente entre regímenes civiles y militares (Mc Kinlay y Cohan, 1975; Jackman, 1976). A pesar de ello, buena parte de las críticas a esta literatura concuerdan en dos cuestiones fundamentales. Primero, el fracaso de este tipo de análisis se debe a problemas tanto de tipo metodológico como conceptual. Segundo, hasta que no se haya hecho un intento serio por superarlos, resulta prematuro concluir que la variación en el tipo de régimen político no constituye un factor relevante para el análisis de la naturaleza así como del éxito de las políticas estatales

(Anderson, 1967; Ayres, 1975; Remmer, 1978; Bossert, 1983; Levy, 1983; Abente, 1985; Sloan y Tedin, 1987). Habría que señalar, sin embargo, que los esfuerzos hechos por salir de este **impasse** se han centrado, fundamentalmente, en las dificultades metodológicas que ha presentado este enfoque; es decir, en modificar el supuesto inicial de una relación causal entre tipo de régimen y **policy outputs**, como variables dependiente la primera e independientes los segundos.

Entre las principales proposiciones que se han hecho en este sentido cabe mencionar las siguientes. Robert Ayres (1965) afirma, por ejemplo, que la relación entre naturaleza del régimen y tipo de políticas estatales debe concebirse -ante todo- como una cuestión empírica. Señala, además, que es necesario formular una nueva tipología de regímenes políticos en función de criterios que sean relevantes para el análisis de políticas gubernamentales. Sugiere, por último, que se reorienta la investigación en este campo hacia explicaciones de nivel **mezzo versus** macro-social; y defiende un enfoque que no se reduzca al análisis de datos agregados o se pierda en tipologías abstractas sino que se centre en la construcción de lo que el autor denomina '**policy making narrative**', construida de manera ecléctica y que permita el control de la relación entre datos y teoría, especulación y confirmación, política y economía.

Por su parte, Susan Kaufman Purcell (1973) señala que para poder responder a la 'intrigante' pregunta sobre si distintos tipos de regímenes producen decisiones cualitativamente distintas, es necesario profundizar en el análisis de las implicaciones socioeconómicas y políticas del '**policy making**' bajo regímenes de corte autoritario. Mientras en un artículo seminal en el que Karen Remmer (1978) hace una revisión crítica de este enfoque dicha autora propone analizar el resultado de las políticas estatales **versus** el efecto de las mismas, Diego Abente (1985) afirma que son más prometedores los estudios enfocados en el proceso de formación e instrumentación de políticas gubernamentales.

Finalmente, Sloan y Tedin (1987) señalan que las variables independientes y dependientes se han definido de manera muy gruesa por lo que ha surgido un problema serio de operacionalización. Esgrimen, asimismo, que muchas investigaciones se centran en un sólo tipo de políticas (económicas **versus** redistributivas) y reflejan una ausencia de datos longitudinales, cuestiones ambas que pueden haber desvirtuado los resultados de las mismas y que dichos autores tratan de superar en su propio trabajo. Enfatizan que debe abandonarse el intento inicial por explicar la variación en **policy outputs** exclusivamente en función de la naturaleza del régimen. La pregunta que debemos hacernos, afirman Sloan y Tedin, es hasta qué punto o en qué proporción puede atribuirse esta variación al tipo de régimen político (Sloan y Tedin, 1987: 100-101).

Sin menoscabar la importancia de estos señalamientos, sostendremos aquí que el avance de este campo de estudio depende - fundamentalmente- de un esfuerzo conceptual que habría que llevar a cabo en un doble sentido: precisar la definición de los términos de 'régimen político' (**explanans**) y 'política estatal' (**explanandum**) así como el tipo de relación que sea posible establecer entre ambos. Las investigaciones realizadas en la última década han demostrado que la inferencia causal entre políticas y régimen es mucho más compleja de lo que se supuso inicialmente. De aquí se desprende que nuestros esfuerzos deben centrarse, no tanto en perfeccionar los procedimientos metodológicos para probar la validez de dicha inferencia, como en precisar las definiciones conceptuales de los términos que se pretenden interrelacionar. Ello con el fin de averiguar, antes que nada, si existe o no una asociación entre ellos.

Habría que destacar, por otra parte, que a pesar de las diferencias tanto metodológicas como de enfoque que caracterizan al creciente número de trabajos publicados -a lo largo de la última década- en este campo existen, entre ellos, una serie de similitudes.¹⁶ Encontramos,

¹⁶ Nos basaremos en un excelente trabajo de revisión de la literatura que aquí nos ocupa de Kenneth Mijeski y Steven Hughes (1986).

en primer término, que frente a la impresión que nos dejan los trabajos realizados hasta principios de los años setenta -de un Estado todopoderoso el cual actúa solo o como socio mayor de una burguesía igualmente homogénea- las investigaciones más recientes sobre régimen y políticas estatales reflejan la existencia de un Estado y una burguesía divididos, así como de un proceso de toma de decisiones caracterizado por negociaciones mucho más complejas y que se da entre un espectro más amplio de actores. Esta visión cambia, asimismo, la idea anterior respecto al papel secundario que juegan las clases populares en la determinación de las políticas de gobierno. El intrincado proceso de negociación que se descubre en el proceso de instrumentación de estas últimas abre toda una gama de opciones para que se de una influencia mutua entre los sectores populares y los actores estatales (Hughes y Mijeski, 1986).

Como resultado de este cambio de óptica, se pone en tela de juicio la habilidad del Estado para formular e instrumentar exitosamente las políticas que concuerden con sus preferencias la cual, en años anteriores, se había constituido en un supuesto fundamental de los análisis políticos sobre la región (Hughes y Mijeski, 1986: 8-9). Encontramos ejemplos de ello en estudios de caso realizados tanto en regímenes autoritarios como democráticos. Referidos al Brasil, pueden mencionarse los trabajos de Alejandro Portes (1976) sobre la política de vivienda, de Stephen Bunker (1984) sobre programas de bienestar social, de María Helena de Castro Santos (1985) sobre la industria del alcohol y de Barbara Nunberg (1986) sobre la política en el sector azucarero, en los que se destacan los límites de la autonomía estatal para instrumentar los distintos programas de gobierno. Para el caso del Perú, existen varios estudios que llegan a una conclusión similar (Becker, 1983; Cleaves y Pease García, 1983; Mc Clintock, 1984).

Los resultados de investigaciones de este tipo en regímenes de corte democrático reflejan la misma tendencia. En el caso venezolano, podemos citar los trabajos de Lynn Kelley (1970) y Diego Abente (1985) sobre política fiscal, así como el de Sonntag y de la Cruz (1985) sobre política industrial. Para Costa Rica, cabría hacer

referencia a un estudio de Seligson sobre reforma agraria (1977), otro de Bossert sobre políticas de salud (1984) y un último de Rosenberg (1984) sobre seguridad social. Habría que mencionar, finalmente, la investigación de Jonathan Hartlyn (1985) sobre las reformas fiscales y agrarias adoptadas en Colombia a lo largo de la década de los setenta, en la cual el autor destaca la debilidad del Estado frente a las asociaciones de productores privados.

Otra característica común a la línea de investigación que aquí nos ocupa es un interés por estudiar el proceso de formación y adopción de políticas públicas en un contexto histórico más amplio del que se solía considerar en épocas pasadas. Se abre así la posibilidad de analizar continuidades y discontinuidades en lo que toca a la intervención estatal en distintos ámbitos a través del tiempo lo cual permite, a su vez, detectar el desarrollo de un Estado fuerte a uno débil o viceversa. En nuestra opinión, los resultados cumulativos de estas investigaciones facilitarán, con el tiempo, la sustitución de una imagen -demasiado estática- ya sea sobre la inestabilidad crónica de algunos regímenes del Cono Sur o bien, sobre la estabilidad excepcional del sistema de gobierno mexicano, por una visión más dinámica del proceso político en estos países.

Importa señalar, por último, que los estudios de políticas estatales publicados sobre el caso de México no reflejan una situación tan clara como la que describen los trabajos que hemos citado respecto a las demás naciones latinoamericanas. Mientras los estudios de caso de Merilee Grindle (1977a.) y Susan Kaufman Purcell (1975 y 1981) - sobre política alimentaria el primero y repartición de utilidades el segundo- se adhieren a la hipótesis de la independencia del poder estatal frente a los distintos grupos sociales, un trabajo más reciente de la misma Grindle (1984) sobre desarrollo rural, así como las investigaciones de Bennett y Sharpe (1979) sobre la industria automotriz, de Rose Spalding (1981) sobre programas de bienestar social y de Nora Hamilton (1984) sobre política económica se preocupan, más bien, por detectar los límites de la autonomía estatal. Ello a través del contraste entre el papel preponderante o secundario

que juega el Estado en las etapas de iniciación e instrumentación de políticas -respectivamente- así como en función del desarrollo capitalista dependiente del país. Cabe mencionar por otra parte que, de estos estudios, sólo los de Bennett y Sharpe (1979) y Susan Kaufman Purcell (1981) llevan a cabo análisis sobre un período histórico que abarca varios sexenios. La intención de nuestra investigación sobre la UPN es, precisamente, la de inclinar la balanza a favor de aquellos trabajos que encuentran un paralelo entre la evolución del régimen mexicano y aquella de los sistemas de gobierno de otras naciones de América Latina.

2.2 CONCEPTOS CENTRALES DE LA TESIS

En las páginas siguientes nos referiremos, primero, a la concepción de política pública que orientó nuestra investigación; después, a la definición de régimen político con la que trabajamos y, por último, a la visión que subyace en nuestro estudio respecto a la naturaleza de la relación que puede establecerse entre ambos.

2.2.1 La política estatal como producto de un proceso de negociación política

La vasta literatura dedicada al análisis de políticas públicas puede dividirse, básicamente, entre aquellos trabajos que se preocupan por evaluar los efectos de determinadas políticas con un enfoque prescriptivo y los que se centran en explicar el proceso de formación e instrumentación de las mismas con el propósito de comprender el funcionamiento de una estructura de poder más amplia. Como ya lo mencionamos en el capítulo introductorio, la reconstrucción de la historia de la UPN responde a este último interés. *Por 'política estatal' entendemos un curso de acción que se desarrolla bajo el impulso de la autoridad gubernamental y que resulta de un proceso de negociación*

entre ciertos actores o grupos de interés.. Consideramos, junto con Oscar Oszlak, que:

"Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado... el término 'políticas públicas' comprende grados muy diferentes de articulación de objetivos y especificación de regulaciones normativas... dentro de esta definición amplia, la formulación de una política es una operación abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. El proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando -y a la vez materializando- la política... luego, no sólo interesa el encadenamiento de comportamientos intraburocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de retroalimentación sobre el comportamiento de los actores estatales" (Oszlak, 1980; subrayado nuestro).

El objeto de estudio de nuestra investigación habrá de ser el 'proceso de interacción' de los actores que intervienen en la definición e instrumentación de una determinada política educativa. Lo anterior marca una diferencia entre la orientación de nuestro trabajo y aquella propia tanto de los estudios de inspiración marxista (Miliband, 1969; Poulantzas, 1973; Therborn, 1976; Block, 1977) como de aquellos que se derivan del análisis clásico de la élites de Mills (1956). Si en los primeros se concibe a las políticas estatales como determinadas por ciertos intereses de clase, en los segundos se explican los objetivos que se persiguen a través de las mismas dentro de la lógica de una determinada estructura organizativa (Domhoff, 1978; Barton, 1975; Dye, 1976; Moore, 1979; Useem, 1979 y 1984) o, simplemente, a la luz de la persecución de intereses individuales (Grindle, 1977a. y 1984; Hartlyn, 1985; Nunberg, 1986).

Nosotros, por el contrario, partimos del reconocimiento de que el desarrollo de la política gubernamental que analizamos está determinado por intereses tanto de clase, como organizacionales, al igual que de los individuos que participan en el proceso de formulación y adopción de la misma. Sin embargo, más que diferenciar entre estos distintos intereses, nos importa centrarnos en el proceso

de intercambio político que se desata con motivo de la creación de la Universidad Pedagógica entre un conjunto de actores, grupos de interés o de presión; términos que utilizamos indistintamente en nuestro recuento y, si se vale decir, en un sentido 'teóricamente neutral'. Nos interesa destacar, más bien, el hecho de que la dinámica política que encontramos en el ámbito educativo en México se caracteriza por la presencia de procesos de negociación mucho más complejos de lo que nos permitirían suponer los modelos conceptuales a los que nos referimos en la primera parte de este capítulo (Bennett y Sharpe, 1979; Pescador Osuna y Torres, 1982; De Castro Santos, 1982; Levy, 1986).

Puede afirmarse, por tanto, que *concebimos a la política estatal como un constructo de nivel medio que nos permite relacionar el nivel micro de la toma de decisiones con el macro del funcionamiento del sistema político*. De aquí que pretendamos -a pesar de abocarnos al estudio de lo que en la literatura se llama un '**policy event**' concreto (la creación de la UPN), dentro de un determinado '**policy domain**' (el sector educativo)- utilizar los resultados de nuestra investigación para caracterizar el estilo del '**policy making**' propio del régimen mexicano (Abente, 1985; Lauman, Knoke y Kim, 1985).

En contraste con lo que hemos denominado el 'enfoque prescriptivo' en el estudio de políticas públicas, cuyo interés se centra en evaluar la acción estatal en función de un conjunto de objetivos establecidos mediante la formulación de políticas, nuestro interés reside en encontrar un camino que nos permita relacionar proceso (o acción) y contenido (u objetivos) de las políticas estatales. Como escribe Hugh Hecló,

"la conducta y, en especial, aquella relacionada con políticas estatales, es dinámica; los fenómenos en cuestión son eventos en movimiento, rutinas, estrategias, adaptaciones. El reto consiste no en distinguir entre proceso y contenido sino en encontrar aquellas relaciones que nos permitan integrarlos, no en reificar individuos en colectividades sino en detectar las redes de interacción que hacen posible la adopción de las políticas gubernamentales" (Hecló, 1972: 106).

Habría que mencionar, asimismo, que el énfasis en el estudio de procesos **versus** estructuras políticas que caracteriza a nuestro trabajo responde a la crítica que Remmer y Merckx (1982) y Alfred Stepan (1978) formulan respecto al modelo del corporativismo autoritario en un doble sentido. Intentamos, por un lado, desentrañar el sentido de la acción de los actores involucrados en la creación de la UPN con el objeto de determinar la reglas del juego características del régimen político en México. Nos proponemos, por otro lado, analizar la dinámica del proceso de creación, aplicación y recreación de estas reglas en las distintas etapas de formulación de la política a lo largo del ciclo sexenal propio del régimen mexicano; y, finalmente, en el surgimiento de la 'cuestión social' que precede a la formulación de toda política estatal. Veamos, con un poco más de detalle, en qué consiste cada uno de estos procesos empezando por el último.

En un artículo intitulado "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia un estrategia de investigación" (1976), Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell argumentan a favor del estudio de políticas estatales como una "manera promisorio de contribuir al conocimiento del Estado en América Latina" (Oszlak y O'Donnell, 1976:10). Para ello es necesario adoptar, según estos autores, una perspectiva de politólogos y no de **policy advisors**, que permita analizar la caja negra del proceso político. Con este propósito introducen el concepto de 'cuestiones sociales' cuyo 'ciclo vital' permite seguir el desarrollo de una política estatal. Llamam 'cuestiones' a asuntos, necesidades o demandas socialmente problematizadas. Dividen el ciclo vital de las mismas en: un período de iniciación en el que un determinado grupo social plantea como demandas una serie de expectativas de sus miembros; el momento en el cual el Estado toma una postura frente a estas demandas, es decir, las reconoce públicamente como tales; y una última etapa en la que los actores estatales definen un conjunto de acciones que habrán de determinar la modalidad de la intervención del Estado en relación con las mismas.

El período inicial de Oszlak y O'Donnell tiene, por lo general, un tiempo de duración largo. Nos abocamos a la descripción del mismo en

el tercer capítulo de este trabajo. El capítulo cuarto de la tesis comienza en el momento en que el liderazgo magisterial decide transformar en demanda política un añejo anhelo de los maestros y obtiene un reconocimiento oficial de la misma por parte del entonces candidato a la presidencia José López Portillo. Tanto ese capítulo como el siguiente se centran en una descripción de la cadena de acciones y negociaciones políticas que corresponden a la tercera etapa del ciclo aquí descrito.

La conveniencia de definir ciertos ciclos o etapas que permitan a los investigadores analizar el desarrollo de las policías públicas ha suscitado un acalorado debate entre los especialistas en estas cuestiones. A pesar de que dicha discusión no se haya concluido y quizá no se concluya jamás, se podría afirmar que buena parte de los participantes en la misma concordarían, primero, en que no es posible ni deseable determinar **a priori** una serie de etapas por las que debe pasar toda política estatal; y, segundo, en que independientemente de la manera en que se defina 'en abstracto' el ciclo vital de una política pública, en los hechos, las etapas en las que éste se haya subdividido habrán de traslaparse unas con otras. La particularidad del esquema que utilizamos para rastrear el desarrollo de la política educativa que aquí nos interesa,¹⁷ reside en la determinación del mismo en función del objeto de estudio que orienta la investigación: el proceso de intercambio o negociación política en torno a un conjunto de demandas planteadas por los distintos actores involucrados en la creación de la UPN.

Importa agregar, por último, que en el caso mexicano es necesario analizar la correspondencia entre esas etapas y el ciclo sexenal, el cual dividimos en tres bienios. En el primero, se formulan diagnósticos y se establecen planes; en el segundo se instrumentan políticas y en el tercero, por una parte, se les da 'mantenimiento' a las principales

¹⁷ Es decir, emergencia, formulación, adopción e instrumentación incremental de la política.

políticas de la administración en curso (Grindle, 1977a.) mientras, por la otra, se comienza a perfilar la agenda política del siguiente gobierno.

2.2.2 La definición del régimen político en función de un conjunto de ordenes normativos

Resulta paradójico que, a pesar del notable renacimiento del interés que ha habido entre los politólogos en los últimos tiempos por estudiar al Estado, ello no haya ido aparejado con la labor de esclarecimiento conceptual necesaria para asegurar que rindieran fruto este tipo de investigaciones. En un artículo de Claude Ake sobre el **status** científico de la ciencia política publicado en 1973, éste critica a la disciplina por el hecho de que sus hipótesis y teorías se basan demasiado en términos descriptivos y menosprecian la importancia del desarrollo de conceptos abstractos. En nuestra opinión esta crítica sigue siendo válida en la actualidad. En especial, en lo que toca a aquellos conceptos referidos al orden de dominación: Estado, régimen o sistema político, burocracia o aparato estatal, administración y gobierno. Lejos de pretender encontrar una solución simple a una problemática por demás compleja, nos proponemos tan sólo aclarar el sentido que -en nuestro trabajo- le damos a dichos términos.

Partimos del supuesto de que la tipificación del Estado mexicano como autoritario-burocrático, corporativista y clientelista o patrimonial hace referencia a una combinatoria de diversos ordenes normativos especificados, en parte jurídicamente, pero que también se crean y recrean cotidianamente en un ámbito extralegal. *Utilizamos indistintamente los términos de Estado y régimen o sistema político para referirnos a un conjunto de disposiciones legales y de prácticas que determinan el acceso -por parte de diversos grupos sociales- a posiciones de poder dentro del aparato estatal.* Afirmamos, por tanto, que la naturaleza del régimen determina quiénes pueden plantear demandas políticas, cómo y cuándo pueden hacerlo y qué mecanismos se utilizan para procesarlas (Easton, 1965: 192-194; O'Donnell,

1977b.). *Empleamos los términos de burocracia, aparato estatal, gobierno o administración cuando el interés es, bien el de referirnos a un determinado conjunto de actores que hayan llegado a ocupar posiciones de autoridad o bien, a las políticas diseñadas y ejecutadas por los mismos como órganos del Estado.* Habría que señalar, además, que los conceptos de gobierno y administración adquieren, en el caso mexicano, una dimensión temporal relacionada con el ciclo sexenal.

Importa aquí enfatizar, una vez más, que la utilización de categorías conceptuales 'postizas' para el estudio del régimen político mexicano ha traído como resultado la caracterización del mismo en términos de un caso atípico frente al resto de los países latinoamericanos o a las naciones más desarrolladas. Esta caracterización se relaciona, precisamente, con la mezcla **sul-generis** de dos tipos de normas que - en este caso- orientan la conducta de los actores estatales, permitiendo el control del Estado sobre la economía y la sociedad y facilitando la continuidad del régimen en un contexto en el que la regla es la inseguridad e inestabilidad de los regímenes políticos sin importar su tendencia ideológica.

Una manera en la que se ha planteado esta dualidad en lo que respecta al origen de las 'normas' que conforman al régimen político en México es a través de la diferenciación entre los aspectos 'exclusionistas' e 'inclusionistas' del mismo. Los trabajos que destacan el primer aspecto se refieren al poder casi absoluto de la figura presidencial y al control estatal sobre la participación política del movimiento obrero o de las organizaciones campesinas (Hansen, 1970; Kaufman Purcell 1973 y 1975; Reyna, 1977; Spalding, 1980). Aquellos que enfatizan el segundo aspecto, se centran en el análisis de las relaciones clientelistas que caracterizan los ámbitos burocrático y político en México (Poitras, 1974; Grindle, 1977 y 1984; Stevens, 1977). Mientras los unos privilegian el estudio de la adopción de políticas (en la que el Estado aparece como todopoderoso), los otros se centran en las prácticas burocráticas rutinarias (en las que resalta la influencia de intereses particulares en la instrumentación de determinadas políticas estatales). Esta forma de analizar al sistema mexicano perpetua las

hipótesis de la preponderancia del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones así como de la estabilidad política a las que hicimos referencia en el primer capítulo de la tesis.

Sin embargo, entre fines de los setenta y principios de los ochenta surge un interés cada vez más marcado por desagregar las características de los regímenes corporativistas y autoritarios (Collier y Collier, 1979; León, 1979 y 1987; Abente, 1985). En estos estudios se trata de analizar tanto los aspectos inclusionistas como exclusionistas de estos sistemas de gobierno, tal como estos se reflejan en el diseño y la ejecución de determinadas políticas estatales; y se intenta llegar, a su vez, a un mejor entendimiento de la naturaleza del cambio o la permanencia de los mismos (Kaufman Purcell, 1973; Grindle, 1977a.). Nuestro trabajo sobre la UPN se sitúa en esta línea de investigación; pretende, por un lado, caracterizar el funcionamiento de una combinatoria de ordenes normativos (o 'reglas del juego') del régimen político mexicano a través del análisis de los complejos procesos de negociación que subyacen a la adopción de una política gubernamental en el sector educativo y, por el otro, se ocupa de analizar la eficacia de los mismos a través del tiempo.

2.2.3 La relación entre tipo de régimen y políticas estatales

Los trabajos que se ocupan de explorar la relación entre régimen y políticas públicas se han planteado con dos propósitos distintos: comprender una determinada política en términos de una caracterización típico-ideal del Estado al que ésta corresponde o bien, caracterizar un régimen político por la vía del análisis de ciertas acciones estatales. Si bien nuestra investigación se sitúa en esta última categoría, importa señalar que el planteamiento de esta problemática en términos 'relacionales' pudiera llevarnos a creer que se trata de buscar un vínculo entre dos 'cosas' distintas; visión ésta que se deriva de la tendencia a traducir las ideas en imágenes sensibles (Kelsen, 1934).

Sin embargo, la 'aparente' dualidad entre dos objetos de estudio distintos en realidad se reduce a una mera cuestión de énfasis si entendemos que, así como la comprensión de la acción estatal sólo puede hacerse en función de la naturaleza de los sujetos a los que ésta se adjudica, el estudio del conjunto de actores que se desempeñan como órganos del Estado implica-necesariamente- analizar el 'sentido de su conducta'. Pues, ¿a qué otra cosa se refiere la existencia de un orden de dominación sino al sentido que constituye de modo permanente un conjunto de relaciones sociales; es decir, a la probabilidad de que una determinada colectividad oriente su conducta por la representación de dicho orden? Dicho en otras palabras, *acción y estructura u orden social constituyen dos aspectos indisolubles de la realidad. Mientras la acción social es la relación que establecemos entre una conducta individual y el sentido subjetivo que le atribuimos a la misma, hablar de estructura social equivale a contemplar un conjunto de acciones individuales desde el punto de vista del orden que las orienta* (Weber, 1964). Finalmente, *la referencia a un 'proceso político' implica analizar la lucha que se da entre diversos actores por determinar el contenido de dicho orden.*

Podríamos afirmar, por ende, que frente al interés de las llamadas '**policy sciences**' por establecer tipologías de las políticas públicas (con base en la asignación de recursos, la estructura o el impacto de las mismas); describir los ciclos o etapas que las caracterizan (Easton, 1965; Dror, 1968); determinar la variabilidad en su contenido; e investigar los obstáculos que impiden su ejecución (Linme, 1980; Hirschman, 1964; Cleaves, 1974; Cleaves y Scurrah, 1980), nosotros nos preocupamos por analizar, en el presente trabajo, el proceso político que se da a lo largo de las distintas etapas de instrumentación de una política educativa. Se trata, en otros términos, de desentrañar el sentido de la acción de los actores que participan en esta última con el fin de descubrir las reglas del juego político características del régimen mexicano. Desde esta perspectiva importa analizar el desarrollo institucional de la UPN, no nada más a partir de la pugna que se desata entre los actores involucrados en el mismo, sino a la luz del proceso de negociación a través del cual éstos intentan lograr el

acceso a una posición en el aparato estatal, la cual les habrá de permitir participar en la determinación de un conjunto de normas con base en las cuales puedan obtener -de manera legítima- el control de un nuevo ámbito institucional.

De lo dicho aquí se desprende que nos adherimos a aquellos autores que consideran que vale la pena seguir explorando la relación entre tipo de régimen y proceso de formación de políticas estatales (Bossert, 1983; Abente, 1985; Sloan y Tedin, 1987). Junto con Thomas Bossert (1983), pensamos que el éxito de esta empresa depende de que se logren reemplazar las dicotomías estándares para la clasificación de regímenes políticos por otras más complejas, así como de que se examinen las políticas estatales no como un resultado estático de la acción gubernamental sino como procesos sociales sumamente intrincados. Como lo hemos señalado, la realización de esta tarea implica llevar a cabo investigaciones que partan de cuatro supuestos fundamentales. Los primeros dos a los que hemos hecho referencia pueden denominarse: 1) *la unidad indisoluble entre sujeto y objeto de la acción estatal*¹⁸ y 2) *el enlace entre acción y estructura social*.¹⁹ Los otros dos que se derivan de los primeros son: 3) *el individualismo metodológico*²⁰ y 4) *el nominalismo*.²¹

Habiendo precisado tanto el marco teórico como el instrumental conceptual que utilizaremos en los próximos capítulos comenzaremos, en el siguiente, por abordar los antecedentes históricos de nuestro estudio de caso.

¹⁸ Es decir, la relación entre acción y sentido subjetivo del actor.

¹⁹ El cual se establece mediante del análisis del proceso político.

²⁰ Todo estudio sobre el Estado habrá de partir del análisis de la interacción de una serie de actores, ya sea ésta real o bien caracterizada como un tipo ideal. El camino del individualismo metodológico evita así que se confunda una simple expresión lingüística de la unidad de un objeto de conocimiento con la realidad misma, como si el Estado *qua* formación social tuviera una existencia autónoma de las conductas que lo conforman; es decir, no nos permite hipostazar una personificación acuñada tan sólo por motivos prácticos (Weber, 1964).

²¹ Toda referencia a la acción de un agregado social como si éste fuese un individuo no es más que un medio auxiliar del pensamiento. En este sentido, la referencia al Estado o régimen político implica la utilización de estructuras conceptuales de naturaleza colectiva como instrumentos para conocer la realidad, a la cual habremos de concebir como el desarrollo de acciones específicas de actores individuales (Weber, 1964 y 1973).

"Doing justice to the reality of history is not a matter of noting the way in which the past provides a background to the present; it is a matter of seeing that the past is the only raw material out of which the present can be constructed".

Philip Abrams, 1982

CAPITULO III.

'MODERNIZACION' DEL SISTEMA EDUCATIVO Y 'PROFESIONALIZACION' DEL MAGISTERIO

El objetivo del presente capítulo no es el de hacer una historia detallada de la educación pública en México. Pretendemos dibujar una trayectoria del desarrollo de la misma que nos permita comprender la creación de la Universidad Pedagógica dentro de un contexto histórico más amplio. El intento por profesionalizar al magisterio mexicano no surge con el establecimiento de la UPN en el año de 1978. Por el contrario, puede afirmarse que la necesidad de contar con un cuadro de docentes bien preparados surge con el establecimiento de la educación pública en México la cual nace, a su vez, con el surgimiento del México independiente. Intentaremos, pues, abarcar de manera por demás esquemática un período histórico de aproximadamente siglo y medio¹ a través del cual rastreadremos los orígenes de la 'cuestión social' (O'Donnell y Oszlak, 1976) que se dirime -a partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)- en torno a la creación del primer centro para la formación de maestros a nivel superior. Para no perdernos en los detalles de los acalorados debates ideológicos así como de los ires y venires administrativos que caracterizan al ámbito educativo durante ese largo período conviene señalar, desde el principio, los hilos conductores que habrán de ayudarnos a tejer la compleja textura de nuestro recuento histórico.

Debido a la estrecha relación que ha existido entre el desarrollo de la educación pública en México y el del país en general, nuestras consideraciones sobre la política educativa del Estado mexicano tendrán que seguir muy de cerca las diversas etapas por las que ha

¹ Del inagotable material bibliográfico que existe para la amplia gama de temáticas relacionadas con el sector educativo a lo largo de todo este período nos fueron especialmente útiles cuatro fuentes: Tenti (1980), Solana et. al. (1981) y Arnaut (1987 y 1988).

pasado este último. Una primera división de nuestro recuento la marca, obviamente, el tránsito del Estado pre al posrevolucionario. La periodización que establecimos en el interior de cada una de estas etapas responde a tres objetivos. Primero, seguir la historia de los esfuerzos hechos por parte del Estado con el fin de controlar el proceso educativo del país que van desde la primera mitad del siglo pasado hasta nuestros días. Seguiremos este 'hilo' en la etapa que comienza después de la Independencia y termina con el período de la Intervención; en aquella que va de la República Restaurada hasta finales del Porfiriato; en el período que abarca la Revolución; y, por último, durante el período posrevolucionario el cual dividiremos -a su vez- en tres etapas: aquella en la que surge el régimen corporativo (1920 a 1940), la etapa del llamado 'desarrollo estabilizador' que termina en los años sesenta (1940-1964) y los últimos cuatro sexenios (1964-1988), los cuales se han caracterizado por cambios importantes tanto de índole política como económica.²

Nos ocuparemos, en segundo lugar, de reconstruir la historia de las políticas de formación de maestros adoptadas por el Estado mexicano, en cada una de las etapas arriba mencionadas. Analizaremos el desarrollo de las instituciones de educación normal en el país desde el punto de vista tanto organizativo como académico y la evolución de las ideas pedagógicas que imperan en los diferentes períodos. Esto nos ayudará a apreciar la importancia de la profesionalización del magisterio, no sólo como una política educativa entre muchas otras, sino como la condición **sine qua non** para el desarrollo de cualquier proyecto estatal en el ámbito de la educación. Nos permitirá percatarnos, asimismo, del hecho de que un estudio del desarrollo de la profesión docente implica tomar en cuenta la interrelación de un

² Cabe aclarar que, como toda periodización, la que aquí hemos adoptado es más o menos arbitraria. Esta última se justifica, exclusivamente, en función de los propósitos explicativos de esta parte de nuestra investigación. Esta aclaración viene al caso, sobre todo, en lo que respecta al período que comienza en la década de los cuarentas. Mientras gran parte de los historiadores de la educación en México clasifican estas cuatro décadas bajo el rubro de 'época contemporánea', nosotros hemos preferido dividirlo en dos grandes etapas: una que abarca el período de mayor expansión del sistema educativo y otra que se caracteriza por un intento cada vez más marcado por 'racionalizar' el crecimiento de las décadas anteriores.

conjunto de factores no sólo de naturaleza académica sino también política, económica y social.

Importa señalar, por último, que el seguimiento del desarrollo tanto del sistema educativo en su conjunto así como del subsistema de formación de docentes nos permitirá no sólo rastrear los antecedentes institucionales de la UPN sino, también, la conformación de tres de los actores que se habrán de disputar el control de dicha institución: los 'tecnócratas' de la SEP, el liderazgo sindical (organizado en torno al grupo de poder conocido como Vanguardia Revolucionaria-VR); y el grupo socioprofesional de los maestros normalistas (incrustado en ciertas áreas de la burocracia educativa), el cual se alía con la disidencia magisterial (agrupada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores del Estado-la CNTE). Analizaremos, por un lado, el proceso de 'profesionalización' tanto de los administradores del sistema educativo como de los docentes; y, por el otro, la transformación de estos últimos de un grupo socioprofesional en una de las organizaciones sindicales más numerosas y con mayor peso político dentro del partido oficial.

Los seis apartados que conforman este capítulo tendrán, por tanto, un orden cronológico. Veremos cómo, en cada etapa, la conformación del sistema de capacitación de los maestros mexicanos obedece a un proyecto educativo estatal más amplio el cual refleja, a su vez, las necesidades económicas, sociales y políticas de la nación. De aquí que el marco más general del capítulo lo constituya, primero, el surgimiento y la consolidación del Estado liberal en nuestro país y después la creación, expansión y contracción del Estado corporativo. Destacaremos, en un segundo nivel, el proceso que va: 1) del debate ideológico en torno a ciertos valores educativos a la expedición de un cuerpo legislativo que los encarna; 2) de la creación de una organización administrativa y escolar a la centralización y expansión de la misma; 3) de la creciente diversificación institucional a un intento progresivo por orientar su desarrollo en función de la 'calidad' de los servicios educativos prestados por el Estado. Nos preocuparemos, finalmente, por rastrear el desarrollo de los principales grupos de

poder en el ámbito educativo, la orientación de sus respectivos intereses en las distintas épocas de nuestra historia y la evolución de las relaciones entre los mismos a través del tiempo.

La compleja trama del recuento que nos habrá de ocupar en esta parte de nuestra investigación nos ayudará a entender, como se verá en la última sección del presente capítulo, el por qué del planteamiento de la UPN hasta la década de los setenta, así como la naturaleza de los actores y los intereses que entran en pugna con motivo de la creación de esa institución educativa.

1. LA CREACION DEL SISTEMA DE EDUCACION PUBLICA EN MEXICO (1821-1910)

La integración del Estado-nación y la conformación de un mercado nacional constituyen los dos grandes proyectos del México prerevolucionario. De acuerdo a los ideales liberales de la época, el desarrollo de nuevas instituciones - tanto económicas como políticas- sólo habría de ser posible sobre la base de una estructura cultural homogénea la cual requería, a la vez, de ciudadanos 'instruídos' (Tenti, 1980: 26-29). De aquí que la actividad normativa y organizativa que despliega el Estado mexicano en el ámbito educativo durante la mayor parte del Siglo XIX, y la primera década de este siglo, se refleje en tres procesos estrechamente interrelacionados: el debate acerca de los valores sobre los que se habría de basar el sistema educativo de la naciente República; la creación de un cuerpo normativo que reflejara dichos valores; y, finalmente, la organización de una estructura administrativa e institucional basada en las leyes, decretos y reglamentos expedidos para regular el funcionamiento de este sector del aparato estatal.³

Puede decirse entonces que la política educativa, en esta primera etapa, gira en torno a una problemática central: la justificación de o la

³ El desarrollo de esta idea se basa en Kovacs, 1987.

legislación sobre la intervención del Estado en el ámbito educativo. Si en la primera mitad del Siglo XIX la acción educativa estatal se centra en el ámbito valorativo, normativo o legal, es decir, en la definición del 'deber ser' de la educación pública, hacia fines del siglo la determinación del papel del Estado como organizador integral del sector educativo adquiere mayor importancia. Este cambio obedece a motivos tanto de índole económica como política. Entre los primeros, habría que mencionar que la expansión escolar se concentra en los centros urbanos, desarrollo éste que exige la formación de profesionales.⁴ Entre los segundos, cabe destacar el hecho de que -a nivel nacional- la función primordial de la educación habría de ser la homogeneización de la población. La pretensión de alcanzar esta meta se refleja en el afán 'racionalizador' de las autoridades educativas en lo que toca tanto al aparato burocrático así como a la organización escolar que conforma el sistema de educación pública (Tenti, 1980: 28-33).

Importa señalar, por último, la dimensión técnica que adquieren a lo largo del siglo pasado la formación magisterial y la organización de las escuelas normales. Frente al 'maestro empírico' de épocas anteriores surge el 'maestro normalista' -titulado y socialmente reconocido como docente profesional- el cual comienza a tener una influencia creciente en los asuntos educativos del país. Puede afirmarse, por tanto, que el esfuerzo desplegado por parte del Estado en materia educativa durante el Porfiriato, pone las condiciones para la consolidación de un nuevo grupo social y profesional: los maestros normalistas (Tenti, 1980: 154; Britton, 1979: 675; Arnaut, 1987).

Lejos de constituir estas cuestiones los resultados del establecimiento de la educación pública en México, debe concluirse que constituyen la condición para la instrumentación del cuerpo jurídico establecido para tales propósitos. El sistema de educación pública en nuestro país nace, por tanto, gracias a la conformación de un sistema para la formación docente.

⁴ La educación rural prácticamente no existe durante este período.

1.1 DE LA INDEPENDENCIA A LA INTERVENCION (1821-1867): EL SURGIMIENTO DEL ESTADO LIBERAL

La pugna entre liberales y conservadores que precede a la Independencia se transforma, después de 1821, en un debate respecto a los principios rectores -federalismo **versus** centralismo- que habrían de orientar la creación de las instituciones políticas del país. A pesar de las diferencias entre los programas políticos de cada bando, ambos coinciden en la importancia que adquiere la educación para la construcción de la naciente República. Un año antes del establecimiento de la Constitución de 1824, Lucas Alamán afirmaba ante el Congreso: "Sin instrucción no puede haber libertad; la base de la igualdad política y social es la enseñanza elemental" (citado en Tentí, 1980: 69). En un discurso pronunciado por José María Luis Mora, en noviembre de 1824, éste asienta que: "Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales" (citado en Tentí, 1980: 69).

En 1832 llega a la presidencia Antonio López de Santa Anna y nombra como vicepresidente a Valentín Gómez Farías. Este hecho permite a los liberales de la época presentar ante el Congreso un conjunto de decretos que se conocen con el nombre de la Reforma Liberal de 1833. Dicha Reforma marca el inicio de la educación pública en el país pues en ella se define, por primera vez en nuestra historia, la competencia del Estado respecto a la educación. Se crea en este mismo año la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y los Territorios Federales, constituyéndose ésta en el primer antecedente de la SEP, casi un siglo antes de su creación en 1921. Se sustrae la enseñanza de manos del clero y se estatuye la enseñanza libre. Se dispone el fomento de la instrucción elemental y se promulga la fundación de escuelas normales.⁵

⁵ - Sobre las implicaciones de dicha Reforma ver Tentí, 1980: 95; Boláños Martínez, 1981: 20-24; Gómez Navas, 1981: 138.

No obstante, estas medidas surten un efecto limitado pues a sólo un año de expedida la Reforma los conservadores lanzan en su contra el Plan de Cuernavaca. La instrucción recae bajo el control de corporaciones particulares y eclesiásticas. En 1842 el Estado le encarga a la Compañía Lancasteriana, establecida en México en el año de 1822, el manejo de la Dirección de Instrucción Pública. Cabe destacar que, durante buena parte del Siglo XIX, dicha Compañía desempeñó un papel muy importante en la organización de la educación elemental del país, en la formación de profesores para este nivel así como en la concesión de licencias para ejercer la profesión docente. Ello debido a que la atención de la enseñanza primaria difícilmente podía provenir de un Estado que atravesaba frecuentemente por crisis políticas y económicas (Curiel Méndez, 1981: 427). Sin embargo, también debe señalarse que el gobierno se comienza a preocupar por adquirir una creciente ingerencia tanto en la organización de escuelas como en el diseño de métodos de enseñanza. Ello se refleja en la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria en 1842, así como en la paulatina nacionalización de aquellos colegios particulares con subsidio estatal. A pesar de estos esfuerzos, habrían de pasar casi treinta años después de la invalidación de la Reforma de 1833 para que ésta volviera a adquirir vigencia (Tenti, 1980: 41-50).

En el Artículo 3o. de la Constitución de 1857 se reitera nuevamente el derecho a la libertad de enseñanza. El vasto conjunto de leyes, decretos y disposiciones que se desprenden de dicho Artículo en los siguientes años legisla sobre dos cuestiones fundamentales: el papel del Estado como rector del sistema educativo y el tipo de educación que éste habría de ofrecer a sus ciudadanos (laica, obligatoria y gratuita). Valga citarse, a manera de ejemplo, la Ley de 1861 promulgada por Juárez; la Ley de Instrucción Pública expedida por Maximiliano en 1865; y las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública para el Distrito y los Territorios Federales (de 1887 y 1889), establecidas después de la restauración de la República (Bolános Martínez, 1981: 27-32).

Como ya lo señalamos, la preparación de docentes durante este período se encuentra casi exclusivamente a cargo de la Compañía Lancasteriana. La primera Normal Lancasteriana se establece en la ciudad de México en 1823. Otros planteles de este tipo se fundan en las ciudades de Oaxaca (1824), Zacatecas (1825) y Guadalajara (1828). Existen en estos mismos años varios proyectos oficiales para el establecimiento de centros de enseñanza normal, ninguno de los cuales fructifica. Sin embargo, una vez conformado el cuerpo jurídico de la educación pública, la Compañía Lancasteriana empieza a decaer (Curiel Méndez, 1981: 428). Por otra parte, como resultado de la legislación de la época, el magisterio se constituye en una 'profesión libre'. De aquí que predomine -hacia finales de este período- la cuestión de quién habría de autorizar el ejercicio de la docencia quedando relegado a un segundo término el problema de la "institucionalización de la formación magisterial" (Arnaut, 1987: 2).

1.2 DE LA REPUBLICA RESTAURADA AL FIN DEL PORFIRIATO (1867-1910): LA CONSOLIDACION DEL ESTADO LIBERAL

El año de 1867 marca el fin de las guerras de Reforma y de Intervención y el inicio del desarrollo de un Estado fuerte y centralizador. El pluralismo ideológico que defiende el liberalismo de la primera mitad del Siglo XIX se transforma paulatinamente en el **dictum** positivista de 'libertad, orden y progreso'. De aquí que la libertad de enseñanza del período anterior adquiriera una nueva significación: la obligatoriedad de aprender. Si a principios de siglo se visualiza el papel del Estado como defensor del derecho de sus ciudadanos a adquirir 'propiedad e ilustración', durante el Porfiriato se pone en manos de éste la tarea de homogeneizar y centralizar el sistema educativo. Si en la etapa anterior el debate se centra en el derecho del Estado a intervenir en la vida cultural del país, ahora lo que se discute son los límites de la intervención estatal en materia educativa (Tenti, 1980: 76; Moreno y Kalbtk, 1981).

La vasta legislación que reglamenta el Artículo 3o. de la Constitución de 1857 refleja el interés de políticos e intelectuales de la época por encontrar elementos que fundamenten la legitimidad del monopolio estatal en lo que respecta al ámbito educativo. Además de ordenar la obligatoriedad y uniformización de la enseñanza, las sucesivas legislaciones constituyen la base de la expansión y centralización tanto del aparato administrativo encargado del sector educativo como de la propia organización escolar. Con la intención de dejar atrás la situación precaria e inestable que caracteriza a la administración educativa de los años anteriores (tómese como ejemplo la fugaz existencia de la Dirección General de Instrucción Pública creada por Valentín Gómez Farías) se realiza, durante las últimas tres décadas del siglo pasado y la primera del presente, un magno esfuerzo por 'racionalizar' la organización educativa estatal vía la expedición de normas y reglamentos que ratifiquen el carácter obligatorio, laico y gratuito de la educación oficial; la conformación de una administración escolar centralizada; la uniformización de planes y programas de estudio; la distinción entre la actividad administrativa y pedagógica; la clasificación y tipificación del creciente número de escuelas; y la reglamentación de la vida interna de las mismas (Tenti, 1980: 95-111).

La magnitud de esta tarea 'racionalizadora' emprendida por el Estado se refleja en: 1) la expedición de una ley que faculta al Ejecutivo para designar inspectores en las escuelas oficiales y que define como requisitos para desempeñar dicho cargo poseer título de profesor y experiencia docente (Ley de 1888); 2) la formulación de una ley que autoriza al presidente de la República a legislar sobre cuestiones educativas (Ley de 1889); 3) la reorganización del sistema educativo con el fin de que la instrucción oficial primaria en el Distrito y en los Territorios Federales pasara a depender-exclusivamente- del Ejecutivo (Ley de 1896 y creación de la Dirección General de Instrucción Primaria); 4) el establecimiento, en 1901, del Consejo Superior de Educación Pública (con el objeto de coordinar los diversos establecimientos educativos del país), así como de la Dirección General de Enseñanza Normal; y, 5) finalmente, la creación de la

Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA) en 1905 cuyas funciones se restringen, al igual que las de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública que le precede, al Distrito y los Territorios Federales (Llinás Alvarez, 1979: cap. 3; Iturriaga, 1981: 157).

En este mismo sentido habría que mencionar los dos congresos nacionales de Instrucción Pública celebrados durante la gestión del licenciado Joaquín Baranda, quien permanece al mando de la educación oficial entre 1862 y 1901. Vale la pena citar el discurso pronunciado por Baranda en la ceremonia inaugural del primero de estos congresos cuyos trabajos se realizan entre el 10. de diciembre de 1889 y el 31 de marzo de 1890: "La República, para existir, necesita de ciudadanos que tengan conciencia de sus derechos y de sus deberes y esos ciudadanos han de salir de la escuela pública... el trabajo principal del Congreso consiste en hacer de la instrucción el factor originario de la unidad nacional que estimaban los Constituyentes del 57" (citado en Moreno y Kalbtk, 1981: 60). En la clausura de dicho evento un futuro sucesor de Baranda, Justo Sierra, sostiene como deber del Estado la imposición de la instrucción. Dos constituyen las resoluciones fundamentales del Congreso: la unificación de la enseñanza en sus tres grados (primaria, preparatoria y profesional) y la vigilancia de los planteles particulares con objeto de que se cumpliera el programa de educación elemental obligatoria. Cabe agregar que, tanto en este primer Congreso como en el segundo (1890-1891), la educación normal constituyó uno de los temas más discutidos. Ello debido a que durante las décadas anteriores a la celebración de estos congresos ésta había recibido un impulso sin precedentes (Tenti, 1980: 103-106; Moreno y Kalbtk, 1981: 58-75).

1.3 EL SURGIMIENTO DE UN SISTEMA PARA LA FORMACION DOCENTE Y LA CONFORMACION DEL MAGISTERIO COMO GRUPO SOCIO-PROFESIONAL

El proceso de expansión y unificación de la enseñanza así como de centralización y diferenciación del aparato administrativo encargado de la instrucción pública al que hicimos referencia, repercute visiblemente en lo que toca al desarrollo de la educación normal. En este sentido habría que señalar, en primer término, la supresión de la Compañía Lancasteriana en el año de 1890. Durante los años anteriores y posteriores a este suceso se multiplican las escuelas normales en los estados. Cabe mencionar aquí las escuelas Modelo de Orizaba y Normal de Jalapa, que sirvieron como ejemplo para la creación de instituciones similares en otras regiones del país.⁶ Como culminación del entusiasmo de la época por difundir la enseñanza normal se fundan en la capital, en 1886 y 1890 respectivamente, la Escuela Normal para Profesores y la Normal para Profesoras. Ante la necesidad de coordinar todos esos planteles se crea, en 1901, la Dirección de Enseñanza Normal. Sin embargo, pocos años después, esta Dirección se suprime con el fin de que cada escuela pudiera funcionar de manera autónoma. Finalmente Justo Sierra funda, en 1910, la Escuela de Altos Estudios (Curiel Méndez, 1981: 428-434). Esta institución habría de estar destinada, no sólo a formar profesores de alto nivel, sino a fomentar la investigación en el campo pedagógico. Encontramos aquí un remoto antecedente de la Universidad Pedagógica Nacional.

La expansión repentina de las instituciones formadoras de maestros⁷ está estrechamente relacionada con el impulso otorgado por el Estado a la educación elemental. Esta política requiere a su vez de la preparación de un cuerpo docente capaz de instrumentarla. De aquí que el control de la enseñanza normal por parte del Estado constituya una condición **sine que non** para unificar la educación nacional. Ello

⁶ Por ejemplo, en San Luis Potosí, Puebla, Guadalajara y Monterrey.

⁷ Para fin de siglo existen en el país 45 escuelas normales.

lleva a las autoridades educativas de la época a preocuparse por: 1) uniformar los planes y programas de estudio en ese nivel educativo; 2) otorgar título y licencias para el ejercicio profesional de la docencia; y 3) emplear a los egresados de las escuelas normales con el fin de que instrumenten su política educativa a nivel nacional.

Todo lo anterior redundaba en una 'profesionalización' tanto de la propia pedagogía como de la carrera docente. La tarea de enseñar comienza a convertirse en un asunto de especialistas los cuales habrán de ser entrenados, a su vez, en centros especializados. Para ello se importan teorías y métodos pedagógicos de los países más avanzados de la época y se multiplican las escuelas normales. Siguiendo los cánones del positivismo la Pedagogía pasa, de ser un arte, a constituirse en una disciplina científica.⁸ El surgimiento del normalismo alienta, por un lado, la formación de sociedades profesionales con el objeto de participar en el diseño de la política educativa ejecutada por parte del Estado y, por el otro, la competencia entre los viejos maestros empíricos, los profesores lancasterianos y el docente normalista titulado. Aun cuando la mayor parte de los maestros en servicio siguen ejerciendo sin título, es un hecho que se modifica la estratificación del magisterio quedando el profesor normalista a la cabeza (Arnaut, 1987: 6).

2. AVANCES Y RETROCESOS EN EL PERIODO DE LA REVOLUCION (1910-1920)

Durante la etapa de la lucha armada se interrumpe bruscamente el proyecto educativo de la época porfirista. A pesar de que podría hablarse de un estancamiento, o incluso, de un retroceso en lo que toca al desarrollo de los ámbitos administrativos e institucionales, comienza a conformarse durante este período un proyecto de

⁸ Sobre este proceso de transformación de la pedagogía mexicana ver Tenti, 1980: 34, 127-137.

educación rural y, sobre todo, se establece el Artículo 3o. de la Carta Magna de 1917, el cual habrá de reglamentar la educación nacional hasta nuestros días. Detengámonos brevemente en cada una de estas cuestiones.

Como ya lo mencionamos en el apartado anterior, durante el Porfiriato se integra un sistema de instrucción pública en el Distrito y los Territorios Federales que abarca desde el nivel preescolar hasta el universitario y se centra en las áreas urbanas. En contraste con esa situación, la escuela rural se convierte en el eje fundamental del sistema educativo de los gobiernos revolucionarios a partir de 1920; y es precisamente durante el período que aquí nos ocupa que se gesta este nuevo proyecto. A pesar de que la propuesta que resulta del Congreso de Instrucción Pública de 1890 respecto a 'un sistema nacional de educación popular que viniera a realizar la verdadera unidad del país' no progresa durante la época porfiriana, éste se constituye en un antecedente para el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano lanzado en 1906. Se demanda en este documento -el cual, a su vez, se convierte en antecedente del Artículo 3o. de la Constitución de 1917- que la instrucción no sólo favorezca a las clases más privilegiadas del país. Con este fin se propone la extensión de la educación elemental (obligatoria y laica) para ponerla al alcance de toda la población y se recomienda el pago de buenos salarios a los maestros encargados de impartirla. Finalmente en 1911, habiendo renunciado Porfirio Díaz, Francisco León de la Barra⁹ presenta ante la cámara de diputados un proyecto de ley para establecer en el país la escuela rudimentaria.¹⁰

Por su parte, la trascendencia de la nueva reglamentación del Artículo 3o. de la Constitución de 1917 consiste en la consolidación del carácter laico de la educación en México. El acalorado debate que

⁹ El presidente interino aceptado por Madero después de su victoria militar sobre Porfirio Díaz.

¹⁰ No puede dejar de mencionarse el que dicho proyecto haya sido interpretado -por los estudiosos de esta época- más bien como una medida tardía de legitimación del régimen Porfirista frente al embate revolucionario de los maderistas (Tenti, 1980).

se suscita en el Congreso Constituyente de Querétaro con motivo del Artículo 3o. se deriva de la oposición de dos proyectos distintos en cuanto al contenido del mismo. Mientras el proyecto presentado por el presidente Carranza defiende la libertad de enseñanza tal y como ésta se había definido en la Constitución de 1857, los miembros de la comisión dictaminadora del Congreso proponen que "sea laica la educación que se imparta en establecimientos oficiales y particulares" (citado en Gómez Navas, 1981: 141). Al concluir los trabajos del Congreso triunfa el principio de la laicidad obligatoria reforzándose, con ello, la rectoría estatal de la vida cultural del país. Se sientan así las bases para hacer realidad la homogeneización de la educación primaria que con tanto empeño se había perseguido durante el régimen porfirista.¹¹

Un último hecho de naturaleza legislativa que merece ser destacado para este período es la inclusión, en la nueva Constitución, de un artículo transitorio (Artículo 14) por medio del cual se ordena la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA). Ello implica una reorganización del sistema educativo oficial, quedando la enseñanza primaria a cargo de los municipios; la media (incluyendo las escuelas normales) de los gobiernos de los estados así como del Distrito y Territorios Federales; y la superior bajo la coordinación de un Departamento Universitario creado para tales propósitos. Se viene así a descentralizar la instrucción pública aún cuando sólo sea por un período de tres años. Sin embargo, basta este corto lapso para que se produzca una fuerte crisis en el sector educativo.¹² Veamos cuáles son las condiciones que motivan el surgimiento de la misma.

¹¹ El recuento de este período se basa, fundamentalmente, en Gómez Navas, 1981: 81, 121-125, 141-148.

¹² En relación con este hecho ver Gómez Navas, 1981: 149-150; Tenti, 1980: 182.

2.1 EL DETERIORO DE LA EDUCACION NORMAL Y LA ORGANIZACION DE LAS PRIMERAS AGRUPACIONES POLITICAS DEL MAGISTERIO

Inmediatamente después de suprimida la SIPBA se comienzan a clausurar masivamente las escuelas de educación primaria en todo el país. Se hace así evidente la incapacidad organizativa y económica de los municipios para administrar la educación básica. La solución que propone Venustiano Carranza frente a esta situación consiste en buscar una mayor participación del sector privado en la enseñanza. Pero para ello se hacía necesaria una nueva modificación del Artículo 3o. En 1918 Carranza intenta introducir en el texto constitucional una cláusula con el fin de que la enseñanza privada quedara fuera del control oficial. Sobra decir que esta iniciativa nunca cobró vigencia. Por el contrario, es un hecho que la medida adoptada por Carranza trastocó el orden del sistema de educación pública que con tanto esfuerzo se había conformado en las décadas anteriores (Llinás Alvarez, 1979; Gómez Navas, 1981). Los más afectados por esta política fueron los maestros, ya que la municipalización de la educación implicaba que sus sueldos debían ser cubiertos por los ayuntamientos y éstos carecían de fondos para pagarlos. Se preparan así las condiciones para el estallamiento del primer paro de docentes en México en 1919, cuando dos mil maestros protestan en la capital por un retraso de pagos de varios meses y, acto seguido, se declaran en huelga. Este movimiento adquirió dimensiones mayores al obtener el apoyo de los obreros mexicanos e incluso norteamericanos,¹³ así como de un amplio grupo de estudiantes.¹⁴

La reacción del ayuntamiento de la ciudad de México frente a estos 'disturbios' fue el cese inmediato de todos aquellos maestros que hubiesen participado en el movimiento huelguístico. Mientras que un grupo de diputados propone que la Federación auxilie

¹³ V.gr., Teachers' Union de Nueva York y American Federation of Teachers de Chicago.

¹⁴ Pertenecientes a la Facultad de Leyes de la UNAM, la Escuela Nacional Preparatoria y a un amplio número de escuelas normales.

económicamente al municipio en aras de la solución del rezago salarial, el presidente Carranza afirma que dicho programa no incumbe al Ejecutivo. Intervienen en el conflicto, asimismo, algunas de las primeras asociaciones magisteriales, cuyos miembros impulsan la idea de que la educación pase a depender exclusivamente de la Federación. Frente a la demanda de los maestros referente al pago de salarios atrasados y la reinstalación de los profesores cesados, el gobierno abre un registro para que el alto número de docentes desempleados que existían en la época ocupara las plazas de aquellos que habían sido cesados. Esta es la lección que reciben los participantes en la primera insurrección magisterial del México moderno.¹⁵

Cabe señalar, finalmente, que la interrupción del programa educativo del Porfiriato -orientado a la centralización y homogeneización de la organización escolar así como de los planes de estudio- también se extiende a las instituciones de enseñanza normal (Arnaut, 1987: 7). Por un lado, tanto estudiantes como profesores de dichas escuelas participan en la lucha armada. Por el otro, con motivo de la supresión de la SIPBA las normales pasan a depender del gobierno del Distrito Federal, hecho que causa confusión y descontento entre el magisterio. Estos factores provocan el deterioro de las escuelas normales durante el periodo que aquí nos ocupa. Puede citarse, a manera de ejemplo, la sucesión de diez directores en la Escuela Normal para Profesores de la Ciudad de México. Habría que enfatizar, sin embargo, que la historia de la formación docente durante esta etapa terminará con una nota positiva. Una vez concluido el proceso armado, la pedagogía mexicana recibe un nuevo impulso a través de la influencia de la pedagogía de la acción (Curiel Méndez, 1981: 434-440).

Como hemos podido ver en esta sección, el rompimiento del orden político después de la caída de Porfirio Díaz abre un paréntesis en el desarrollo educativo del país entre 1910 y 1920. A pesar de ello, el

¹⁵ Sobre este episodio consultar Llinás Alvarez, 1979: cap. I; Gómez Navas, 1981: 151-156; Galván, 1985.

legado de esta etapa no deja de tener importancia pues con el establecimiento de la Constitución de 1917 surge un nuevo proyecto de nación, uno de cuyos pilares centrales habrá de consistir en la educación de las clases populares. Aunque con un contenido radicalmente distinto, el sentido que se imprime en este período a la educación nacional podría compararse con los esfuerzos realizados a principios del Siglo XIX por establecer el 'deber ser' de la educación mexicana. Si los valores educativos que se destacan en aquella época corresponden a las necesidades de una nación recién independizada, el contenido de la educación a principios del Siglo XX debe coincidir con los propósitos de un proyecto revolucionario, nacionalista, popular y de proyección social.

Importa destacar, asimismo, el inicio de la historia de la organización de los trabajadores de la educación la cual, a juicio de José Antonio Espinosa, comienza en 1915 con la celebración de una convención de maestros en el estado de Veracruz. Al crearse la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1918, se suman a ella grupos de maestros de los estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y San Luis Potosí. En 1920, Vicente Lombardo Toledano¹⁶ organiza la Liga de Profesores del Distrito Federal la cual se transforma, poco tiempo después, en la Liga Nacional de Maestros (Espinosa, 1982: 68). Como ya se mencionó, ambas juegan un papel importante en el movimiento magisterial que se inicia en 1919. Sin embargo, el fracaso de este último debilita considerablemente el impulso de los primeros esfuerzos de asociación política por parte de los docentes (Britton, 1976 y 1979).

¹⁶ Asociado en esta época a la CROM.

3. LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA EDUCATIVO DE OBREGON A CARDENAS (1920-1940): EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CORPORATIVO

El período que va de principios de los años veinte hasta finales de la década de los treinta marca el surgimiento del Estado interventor y nacionalista en México. Ello implica una creciente centralización del poder estatal mediante la creación de dos instituciones: el presidencialismo y un partido oficial que llegará a incorporar, al final de este período, a las grandes organizaciones populares.¹⁷ Pero se debe, también, a la conversión del Estado en empresario público a través del establecimiento de un nuevo sistema financiero y hacendario; la nacionalización de los recursos naturales; y el impulso así como la protección de la industria (Solís, 1970).

El ideal de la Revolución mexicana consiste en convertir al Estado en promotor de la organización política, económica y cultural del país. Se requiere, para ello, de una intervención estatal activa en dichos ámbitos con el fin de proteger, ya no sólo la libertad individual de sus miembros sino-sobre todo- sus derechos sociales. En lo que toca específicamente al ámbito educativo, esta ideología establece que no basta con brindar a los ciudadanos la oportunidad de educarse: resulta necesario proporcionarles, también, los medios materiales para hacerlo. La tarea educativa del Estado adquiere, así, un matiz eminentemente político (Sotelo Inclán, 1981: 257).

Todos estos factores provocan una redefinición del proyecto educativo oficial lo cual se refleja en una serie de medidas: la reestructuración y expansión del aparato administrativo encargado de la instrucción pública; el establecimiento de la enseñanza rural; y una nueva modificación del Artículo 3o. Constitucional. Para convertir en

¹⁷ Es decir, campesinos, obreros, burócratas y militares. A pesar del esfuerzo realizado por el general Cárdenas, cuando éste asumió el cargo de presidente del PNR en 1930-1931, por incorporar a los dos primeros grupos al partido oficial, éstos no forman parte del mismo sino hasta 1934 mientras los militares quedan excluidos a partir de 1940.

realidad este proyecto educativo se requiere contar, una vez más, con el apoyo del magisterio. De aquí que se pongan las condiciones para formar a un nuevo docente: el 'maestro rural', primero, y el 'socialista' después. Pero la redefinición del papel del docente no se reduce al terreno académico; tiene implicaciones, también, en el ámbito laboral. Dentro de este contexto debe entenderse la transformación de las sociedades magisteriales y agrupaciones políticas de las épocas anteriores en asociaciones sindicales con pretensiones de una representatividad a nivel nacional.

3.1 LA CREACION DE LA SEP, LA FEDERALIZACION DE LA ENSEÑANZA Y EL DEBATE SOBRE EL ARTICULO TERCERO

El 4 de agosto de 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP); el presidente Obregón nombra como primer titular de la misma a José Vasconcelos. El establecimiento de la nueva Secretaría y las ideas educativas de Vasconcelos propician el inicio del proceso de federalización de la enseñanza, el cual había sido interrumpido por la lucha revolucionaria y la descentralización de la educación nacional ordenada por Carranza. A pesar de que el ámbito de validez de la SEP queda restringido, nuevamente, al Distrito y los Territorios Federales la Secretaría comienza a ejercer, desde un principio, un liderazgo informal sobre el sistema educativo en toda la República. Para facilitar esta tarea, el presupuesto de la institución se triplica en el primer año de vida de la misma.¹⁸ Con esta inversión de recursos las autoridades educativas llevan a cabo un conjunto de acciones tendientes a ampliar la esfera de influencia de la SEP: otorgan apoyo financiero a los planteles escolares de los estados, multiplican el número de escuelas primarias y rurales de la Secretaría en todo el país y firman convenios con los gobiernos estatales con el fin de federalizar sus respectivos sistemas de enseñanza.

¹⁸ Ver los cuadros sobre el gasto educativo incluidos en Solana, et.al., 1981: 592.

La centralización del sistema de instrucción pública se convierte en una política prioritaria del Estado a lo largo del período que aquí nos ocupa. Vasconcelos concibe al proceso centralizador en el ámbito educativo como una 'necesidad histórica', por lo que incorpora las escuelas municipales a la SEP. Durante la época del presidente Calles¹⁹ se impulsa este proceso centralizador por medio de la transformación de las delegaciones estatales de la SEP en direcciones federales.²⁰ Como veremos más adelante, en la reforma al Artículo Tercero Constitucional de 1934, se reitera la necesidad de federalizar la enseñanza (Tenti, 1980: 214-218).

En lo que respecta a la expansión de la instrucción pública, habría que señalar: la introducción de nuevos niveles y tipos de educación;²¹ la difusión de la escuela rural así como de las normales rurales; y la creación de nuevas estructuras burocráticas para administrar la enseñanza oficial.²² Puede afirmarse, en suma, que las instituciones escolares así como la administración educativa crecen en tamaño y complejidad. *De aquí que pueda concluirse que, para el final de este período, la hegemonía del Estado en el ámbito educativo que ordena la Constitución de 1917 se haya convertido en realidad (Tenti, 1980:194).*

Si la década de los años veinte se caracteriza por un desarrollo 'nstitucional de la instrucción pública, aquella de los treinta²³ se distingue por la reapertura de la disputa respecto a los límites de la intervención estatal en el ámbito educativo. Se trata, en esta ocasión, de la polémica en torno a la orientación ideológica que habría de caracterizar a la educación impartida por el Estado emanado de la

¹⁹ Sucesor de Alvaro Obregón (1924-1928).

²⁰ A pesar de que se toma esta medida, inicialmente, con el propósito de establecer la atribución rectora del gobierno federal en lo que respecta a las funciones de coordinación y reconocimiento oficial de los planteles escolares en toda la República, las consecuencias ulteriores de la misma en lo que toca a la centralización del sistema educativo habrán de ser mucho más profundas.

²¹ Cabe mencionar, aquí, la creación de la Escuela Nacional de Maestros en 1934, de la Universidad Obrera en 1936, del Instituto Politécnico Nacional en 1937, de la Escuela Normal Superior en 1940.

²² Léase, el establecimiento de los departamentos de Educación Técnica, Rural e Indígena en 1923, 1928 y 1936 respectivamente.

²³ La cual se divide entre el Maximato y el Cardenismo.

Revolución. El razonamiento del grupo dominante en el interior del partido oficial era que el triunfo del programa revolucionario y nacionalista requería de la intervención activa del Estado no sólo en los ámbitos económico y político sino, sobre todo, en el cultural. Ello apuntaba hacia la necesidad de enmendar la concepción de la educación laica establecida en 1917. Otorgar a la enseñanza oficial un 'sentido social' se convierte en una necesidad política del momento. En un discurso pronunciado por el general Calles en Guadalajara el 24 de junio de 1934²⁴ éste afirma: "La revolución no ha terminado... Sus eternos enemigos acechan y tratan de hacer nulatorios sus esfuerzos. Es necesario que entremos al nuevo período de la Revolución, al que yo llamaría el período de la revolución psicológica o de conquista espiritual" (Medina, 1978: 345).

El 10. de diciembre de 1934 entra en vigor la reforma al Artículo 30. Constitucional. Se establece así que 'a educación que imparte el Estado será socialista. El debate que precede a la implantación de dicha reforma respecto al significado del término 'socialista' habrá de continuar por toda una década. Para algunos, la reforma implica la orientación de los planes y programas de estudio oficiales por el 'socialismo científico'; para otros, se trata de imprimirle un 'sentido racional, nacionalista y popular'. Sea lo que fuere, el hecho es que dicha reforma obedece al propósito de "absorber la función educativa en sus grados populares hasta convertirla en función exclusiva del Estado".²⁵ Ya no se trata solamente de decidir el tipo de educación que habrá de impartir el Estado en términos negativos (es decir, educación no dogmática), sino de precisarla en un sentido positivo (es decir, educación popular). Puede afirmarse, por tanto, que la reglamentación del Artículo 30. de 1934 -más que una ruptura- representa una continuación de la tarea legislativa iniciada en 1917 (Tenti, 1980: 199; Sotelo Inclán, 1981: 265-275).

²⁴ Pocos meses antes de que el sucesor por él designado revolucionaría el sistema educativo.

²⁵ Ver dictamen de las Cámaras sobre la Reforma al Artículo 30., citado en Tenti, 1980: 199.

3.2 LA REORGANIZACION DE LA EDUCACION NORMAL Y LA TRANSFORMACION DEL PAPEL DEL MAESTRO

Ante la expansión de la enseñanza rural de los años veinte se hace necesario contar con un cuerpo de maestros capacitados para implantar la nueva política educativa del Estado revolucionario. Además de que el número de normalistas que existían en el país era reducido, muchos de ellos se opusieron a las reformas introducidas en la educación elemental (Arnaut, 1987: 9). Se hizo necesario, por tanto, establecer centros especializados para adiestrar a los docentes que se harían cargo de educar a obreros y campesinos.²⁶ En 1922 se funda la primera Normal rural en el estado de Michoacán; le siguen las de Hidalgo, Guanajuato y Puebla. En 1923 las escuelas rurales reciben el nombre de Casas del Pueblo. Ello refleja el intento de combinar la expansión de la instrucción y el mejoramiento de la comunidad. El maestro 'profesional' de la época porfirista se convierte en un 'misionero', el cual habrá de fomentar el desarrollo integral del educando en relación a su entorno social. Con el fin de capacitar a este nuevo docente se establecen, en el mismo año, las misiones culturales. En 1936 las normales rurales se transforman en escuelas regionales campesinas aún cuando éstas se vuelven a diferenciar a principios de los cuarenta.

Por otra parte, las autoridades educativas se preocupan por mejorar los métodos pedagógicos propios de la enseñanza oficial. Ello motiva la elaboración, en 1923, de un documento intitulado Bases para la organización de la escuela primaria conforme al principio de la acción. Al año siguiente se reforma el **currículum** de la educación elemental con base en dicha propuesta. Nuevamente se requiere preparar a los maestros que habrían de poner en práctica dicha reforma. Se hace necesario, para ello, reorganizar la educación normal. Con este propósito, el 2 de enero de 1924 la antigua Escuela de

²⁶ Para este periodo de la educación normal ver Curtiel Méndez, 1981: 440, 445-449; Sotelo Inclán, 1981: 276.

Profesores de la Ciudad de México se transforma en la Escuela Nacional de Maestros (ENM).

La idea que se tiene para la nueva escuela es la de un centro formador de docentes para los niveles preescolar, primario y secundario; para las áreas tanto urbanas como rurales. Se reforma el plan de estudios de acuerdo a la nueva corriente pedagógica en boga: la 'pedagogía de la acción'. Sin embargo, para principios de la década de los treinta la Escuela Nacional de Maestros entra nuevamente en crisis, debido a un conjunto de factores: la muerte de su fundador; la manera apresurada en que se había instrumentado la reforma curricular; y el crecimiento no planificado de su población estudiantil lo cual provoca que un número importante de sus egresados no encuentre empleo (Jiménez Alarcón, s.f.). Así las cosas se introduce, en 1935, la doctrina socialista en los programas de la ENM.

El advenimiento de la educación socialista requiere una nueva reorientación del papel del maestro. Además de la reforma curricular implantada en la ENM, la Secretaría crea el Instituto de Orientación Socialista con el fin de capacitar a los maestros en servicio. Para reentrenar a los maestros rurales se establecen las misiones de orientación socialista. Esta labor se complementa con la realización de otras actividades como la impartición de conferencias para familiarizar a los docentes con la 'pedagogía socialista' y la edición de publicaciones y libros de texto con esta misma orientación.

Habría que mencionar, por último, que la política de centralización y crecimiento adoptada por la SEP da como resultado que -para fines del período que aquí nos ocupa- se encuentre bajo control de la Secretaría "más de la mitad del sistema escolar, personal docente y gasto público de la educación primaria y urbana del país" (Arnaut, 1987: 22). Por ende, el magisterio se consolida -en esta etapa- como "grupo profesional predominantemente al servicio del gobierno federal" (Arnaut, 1987: 22). Este incremento sustancial del cuerpo magisterial al servicio del Estado lleva a la constitución de un grupo con un alto

potencial político. De aquí que las autoridades educativas deseen agrupar a los maestros en un sindicato bajo su control.

3.3 LOS PRIMEROS INTENTOS POR ORGANIZAR UN SINDICATO MAGISTERIAL A NIVEL NACIONAL

Según afirma José Antonio Espinosa, "el primer reconocimiento oficial de los derechos sindicales de los maestros fue obtenido en 1923, al firmarse un convenio con las autoridades del Puerto de Veracruz" (Espinosa, 1982: 68), lugar en el cual -como ya se mencionó anteriormente- se había celebrado la primera convención de docentes en la historia del país (1915). Entre 1926 y 1927 la CROM²⁷ nuevamente lleva a cabo un intento por organizar al magisterio a nivel nacional. Se crea, así, la Confederación Nacional de Maestros (CNM), ocupando Vicente Lombardo Toledano el puesto de secretario general. A pesar de que hacia finales de los años veinte se establece una nueva agrupación gremial -la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales (CNOM)- con el objeto de incrementar la representatividad nacional del magisterio, puede concluirse que en la década que va de 1920 a 1930 las agrupaciones sindicales "no pasaban de ser organizaciones que carecían de miembros fuera de la capital" (Espinosa, 1982: 68).

Este primer período en la organización sindical de los maestros²⁸ culmina en marzo de 1932, con la formación de la Confederación Mexicana de Maestros (CMM). Debido a que la creación de esta última

²⁷ La CROM representa el primer intento de corporativismo estatal con respecto al movimiento obrero. Fundada durante el mandato de Venustiano Carranza, esta agrupación tiene su mayor desarrollo durante el Maximato. A raíz de que la mayor parte de sus miembros se afilian a la Confederación General de Trabajadores y Campesinos Mexicanos (CGTCM) en 1932, la CROM comienza a perder importancia. Más adelante, la CGTCM -creada por el ala disidente de la CROM dirigida por Vicente Lombardo Toledano- se transforma en la Confederación de los Trabajadores Mexicanos (CTM), que hasta hoy en día representa al movimiento obrero oficial.

²⁸ Para una descripción de esta etapa, ver también Sotelo Inclán, 1981: 295-297.

resulta de la alianza entre un grupo de funcionarios de la SEP²⁹ y la CNOM, el primer intento de los trabajadores de la educación por agruparse en una organización con verdadera representación nacional surge con un doble carácter: una identificación estrecha de sus dirigentes con la política de la SEP y una posición izquierdista de gran parte de sus miembros; hecho éste que se torna factible debido a la orientación 'socialista' de la educación oficial en aquella época. Sin embargo, otros grupos de maestros 'radicales' se comienzan a organizar en uniones y agrupaciones al margen de la CMM, amenazando así la existencia de la misma (Espinosa, 1982: 68).

Hacia finales de la década de los treinta, se celebran dos congresos con el objeto de lograr la unificación sindical del magisterio, en 1937 y 1938 respectivamente. Como producto del primero de ellos surge la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza (FMTE). Si bien la recién creada Confederación de Trabajadores de México (CTM) intenta obtener el control de la FMTE (Britton, 1979: 686), los conflictos entre cetemistas, comunistas y lombardistas que se desatan en el interior de la misma hacen necesaria la celebración de un segundo congreso, como resultado del cual surge el "primer sindicato representativo de la mayoría de los maestros de México: el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM)" (Espinosa, 1982: 69). A pesar del fuerte apoyo oficial con el que cuenta desde un principio el STERM se hace evidente, durante la celebración de su primer congreso nacional (1940), que éste había comenzado a entrar-muy rápidamente- en un "franco proceso de descomposición" (Espinosa, 1982: 70). Debido a la fuerte división ideológica que persistía entre las filas del magisterio,³⁰ más de la mitad de los delegados se reunieron en un congreso paralelo del que surgió el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE). Una consecuencia importante de esta escisión fue la pérdida de influencia del STERM. "defensor decidido de la educación socialista" (Britton, 1976: 82; Medina, 1978: 353).

²⁹ Organizados en la Unión de Directores e Inspectores Federales de Educación.

³⁰ Entre los anticomunistas, independientes o derechistas, los cetemistas, los lombardistas y los comunistas.

Si comparamos esta etapa con el período anterior destaca, como logro fundamental de las dos primeras décadas del Estado posrevolucionario en materia educativa, la consolidación valorativa y legal pero -sobre todo- institucional del sistema de educación pública, tal y como lo conocemos hoy en día. Como vimos en páginas anteriores, la actividad principal del régimen cardenista en el ámbito educativo se centra en la defensa de la reforma constitucional de 1934. Para lograr la permanencia de esta última se hace necesaria la unificación de los maestros³¹ pues "era a ellos a quienes correspondía aplicar la reforma educativa" (Medina, 1978: 346).

Podría afirmarse, por otra parte, que el resultado de la política educativa adoptada por el nuevo régimen de la Revolución durante los años veinte y treinta trae como consecuencia el debilitamiento de las escuelas normales urbanas establecidas durante el Porfiriato frente a la proliferación de las normales rurales. Ello redundó, asimismo, en una mayor estratificación del magisterio: a los 'maestros normalistas' de la época anterior se suman ahora los 'rurales', los 'federales', así como aquellos que participan en los diversos grupos políticos que se disputan el control sindical de los docentes al servicio del Estado (Arnaut, 1987). Lo anterior se refleja, también, en un cambio en lo que respecta a la relación laboral entre la Secretaría y los maestros. Muestra de ello es la implantación del escalafón en septiembre de 1935 (Moreno Fernández, 1985).

Cabe mencionar, finalmente, que a lo largo de la década de los treinta la sindicalización magisterial provoca un enfrentamiento entre maestros rurales y urbanos, partidos políticos, centrales obreras y autoridades gubernamentales. Sin embargo, la resolución de este conflicto habrá de esperar hasta el régimen del presidente Manuel Avila Camacho (1940-1946). A pesar de ello podríamos afirmar que, en esta etapa, comienzan a perfilarse algunos de los principales protagonistas en el diseño de la política educativa del México moderno

³¹ Como es sabido, la unificación de los diferentes grupos de trabajadores con el propósito de obtener su apoyo al gobierno, entre otras cosas en contra de la oposición callista, constituyó un elemento fundamental de la política cardenista.

a través de la marginación de la Iglesia, por un lado, y de una precaria unificación sindical del magisterio, por el otro.

4. LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION DEL PAIS DE AVILA CAMACHO A LOPEZ MATEOS (1940-1964): CONSOLIDACION DEL ESTADO CORPORATIVO

Con el inicio de la década de los cuarenta comienza, también, lo que comúnmente se llama la época posrevolucionaria o contemporánea de nuestra historia. Si para fines del Cardenismo se había sustituido definitivamente al liberalismo por un nacionalismo revolucionario como base de la legitimización del régimen político, en la era poscardenista se privilegia el crecimiento económico. La política económica del Estado posrevolucionario entre los cuarenta y los sesenta se distingue por un incremento de las exportaciones durante la Segunda Guerra Mundial; el privilegio de la sustitución de importaciones sobre la redistribución de la riqueza impulsado por el presidente Miguel Alemán; y, finalmente, la instrumentación de la estrategia conocida como el 'desarrollo estabilizador' (Meyer, 1986). Esta reformulación del proyecto nacional encuentra su correlato, en términos sociales y políticos, en la doctrina de la 'unidad nacional' impulsada por el general Avila Camacho (Sotelo Inclán, 1981: 306).

En lo que toca al ámbito educativo habría que señalar, como característica fundamental de este período, el desplazamiento del criterio político por el económico-social como determinante de la expansión escolar. A partir de los años cincuenta se registra una expansión acelerada del sistema educativo en todos sus niveles. Paralelamente al crecimiento cuantitativo de la oferta escolar se da una diversificación cualitativa de la misma. Se pone énfasis especial en la universalización de la enseñanza primaria; se masifican los niveles medio básico y universitario; se expande el sistema de educación técnica y se fomenta la incorporación temprana de los educandos al trabajo productivo (Sotelo Inclán, 1981: 310; Tenti, 1980: 261-268).

La política de formación y capacitación docente refleja los otros dos aspectos centrales que, además de la expansión cuantitativa de la enseñanza primaria, caracterizan al sector educativo durante esta etapa: la reorientación ideológica de la educación oficial y la unificación sindical del magisterio. Dentro de este contexto hay que interpretar el impulso que se otorga a la educación normal, la modificación de los planes y programas de la misma, el esfuerzo que se hace por incrementar el número de los maestros en servicio y las modificaciones que se introducen en lo que se refiere a la relación laboral entre el Sindicato y la Secretaría de Educación. Expondremos, a continuación, algunas medidas de la política educativa adoptada durante los cuatro sexenios que conforman el período 1940-1964 con el objeto de ilustrar las tendencias generales que hemos señalado.

4.1 EXPANSION Y DIVERSIFICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

La tónica de la política educativa de los decenios de los cuarenta y cincuenta se refleja en un discurso pronunciado por el presidente Avila Camacho en 1945: "Máquinas y escuelas será la divisa de nuestro empeño" (Secretaría de la Presidencia, 1976: 276-277). La gran figura de esta época en lo que toca a la educación es Jaime Torres Bodet, quien se desempeña como Secretario del ramo a finales del período avilacamachista y a lo largo del sexenio de Adolfo López Mateos. Entre los resultados del primer período de la gestión de Torres Bodet cabe destacar: la modificación del Artículo 3o. Constitucional con el fin de moderar la orientación ideológica imprimida a la educación oficial durante la etapa cardenista; la organización de una campaña de alfabetización con alcance nacional; y el reconocimiento oficial, en 1943, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como representante legal de todos los maestros al servicio del Estado. Dos efectos inmediatos de este último hecho son: la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio con el fin de titular a los maestros en servicio y el establecimiento de un nuevo reglamento escalafonario con el propósito de definir las distintas áreas de

influencia, tanto del recién creado Sindicato como de la Secretaría, en el interior del aparato administrativo y escolar dependiente de esta última (Sotelo Inclán, 1981: 316-320).

Los respectivos gobiernos de los presidentes Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines no se distinguen por grandes innovaciones en el sector educativo.³² Cabe destacar el impulso que le otorga el primero a la enseñanza técnica, como parte del proyecto más amplio para la industrialización acelerada del país; y la creación, durante el segundo, del Consejo Nacional Técnico de la Educación como organismo de apoyo a las autoridades de la SEP para el diseño de planes y programas de estudio, libros de texto, medidas legislativas, etcétera. Como antecedentes de este organismo deben mencionarse: el Consejo Superior de Educación establecido en los tiempos de Justino Fernández como secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes (1901); la Comisión Revisora de Planes y Programas de Estudio y Libros de Texto establecida por Jaime Torres Bodet; y el Consejo de Educación Superior creado por el presidente Miguel Alemán. Estos intentos por establecer un organismo rector en lo que toca al diseño de la política educativa finalmente alcanzan su objetivo en 1957 con la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Sotelo Inclán, 1981: 351-352). Vale la pena citar lo que al respecto escribe Pablo Latapí:

"La acción más relevante del sexenio fue sin duda la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Con ello aceptaba el gobierno, tras de algunas resistencias, la necesidad de planificar la educación, y se establecía un organismo que subrayaba más el aspecto representativo de los diversos sectores del magisterio y la administración que la capacidad para labores de investigación en sentido estricto". (Latapí, 1975: 1325; subrayado nuestro).

Por último, la política más importante del régimen del licenciado Adolfo López Mateos fue lanzar lo que se conoce como el 'Plan de Once Años'. En su segundo período al mando de la SEP, Torres Bodet

³² Consultar, para este periodo, Cardiel Reyes, 1981.

formula el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Enseñanza Primaria con el objeto de universalizar la cobertura de este nivel educativo. Para ello se hace necesario adoptar una serie de medidas complementarias: se crea una comisión encargada de formular dicho Plan y se establece la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito encargada de editar los textos que habrían de servir de apoyo a la expansión cuantitativa de la primaria; se revisan los planes y programas de la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal; se incrementa el presupuesto federal dedicado al sector educativo y se fomenta la construcción de escuelas.³³ La puesta en marcha del Plan de Once Años así como de las campañas alfabetizadoras, de 1944 y 1960 respectivamente, no hubiese sido posible sin la colaboración de los maestros. Veamos qué consecuencias tienen los proyectos educativos a los que hemos hecho referencia en lo que respecta tanto a la formación como a la organización política del magisterio.

4.2 LA CREACION DEL SINDICATO NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACION (SNTE)

En el mismo año en el que se crea el SNATE como contrincante frente al STERM, surge en el interior de este último el Frente Revolucionario de Maestros de México (FRMM). Dicho grupo -creado bajo el patrocinio de la CNC- "se propone no sólo integrar en sus filas a todos los maestros rurales sino liquidar las divergencias dentro del STERM" (Medina, 1978: 354; Espinosa, 1982: 70). Con el objeto de hacer frente a esta difícil situación, los directivos del STERM convocan al II Congreso de su organización al inicio de la administración del presidente Avila Camacho. En opinión de Luis Medina, las intenciones de los directivos de dicho organismo eran deshacerse del FRMM e institucionalizar su participación en el diseño de la política educativa por parte de la SEP, constituyéndose en el sindicato magisterial predominante. Si bien estos últimos logran

³³ Cfr. Guzmán, 1978; Caballero y Medrano, 1981: 360-380; Curtel Méndez, 1981: 453.

expulsar al FRMM, los enfrentamientos entre ambos no disminuyen y terminan por influir tanto en la renuncia del secretario de Educación de la época, Luis Sánchez Pontón, como en el debilitamiento de su propia organización (Medina, 1978: 354-355).

Diez días después de su primer informe presidencial, Avila Camacho designa a Octavio Véjar Vázquez como nuevo titular de la SEP, con el encargo de aplicar su política de 'unidad nacional' en el ámbito educativo. Ello se habría de traducir en una doble tarea: el combate en contra de los elementos radicales encrustados en la burocracia de la propia Secretaría así como en la sindical y, aún más importante, la unificación del gremio magisterial (Medina, 1978: 358). De aquí que, como escribe Antonio Espinosa, "pocos días después de haber asumido el cargo el nuevo titular haya fijado a los líderes del STERM, del FRMM y del SNATE un plazo perentorio para la unificación" (Espinosa, 1982: 70). Sin embargo, lejos de lograr su acometido, Véjar Vázquez generó un mayor divisionismo entre el gremio. Por ello, a pesar de los avances obtenidos durante su gestión en lo que se refiere a la nueva reforma del Artículo 3o. Constitucional, Véjar Vázquez se ve obligado a renunciar a favor del hasta entonces subsecretario de Relaciones Exteriores Jaime Torres Bodet. El 28 de diciembre de 1943, dos semanas después de asumir el cargo, el nuevo Secretario clausuraba el Congreso de Unificación Magisterial en el que nace el SNTE con un discurso de felicitación a los nuevos miembros del mismo (Britton, 1979: 688).

En opinión de John A. Britton, *este hecho refleja el nacimiento de un organismo sindical comprometido con la política educativa de un régimen corporativo con un aparato burocrático en vías de expansión y modernización* (Britton, 1979: 690).³⁴ En el mismo año en el que surge el SNTE, se funda la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)³⁵ a la cual se habrá de afiliar dicho Sindicato. Ello

³⁴ Cabe recordar que el periodo cardenista marca la etapa de creación, institucionalización y desarrollo de la burocracia del partido oficial, organizado dentro de un estilo corporativo.

³⁵ Con el apoyo de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), creada en 1938, la cual habrá de convertirse con el tiempo en el grupo político más

con el propósito de abrir un canal político para que las masas populares³⁶ pudiesen estructurar sus demandas y otorgar al régimen el apoyo indispensable para instrumentar su amplia política de reformas. Importa enfatizar que, "desde entonces, el sector popular del Partido se convierte en uno de los medios a través de los cuales el régimen obtiene votos y apoyo a la vez que controla a sectores importantes de la población (Schers, s.f.: 16).

Habiendo quedado incluida la gran mayoría del magisterio nacional bajo un sindicato único,³⁷ el secretario Torres Bodet centra su atención en dos problemas fundamentales de ese tiempo: "por una parte, la garantía de permanencia, ascenso y *mejoramiento profesional y económico de los maestros* y, por la otra, el eterno problema del contenido y las finalidades de la educación" (Medina, 1978: 380).³⁸ Debido al limitado presupuesto de la SEP,³⁹ las autoridades educativas de la época no consideraban viable otorgar un incremento salarial inmediato a todo el magisterio. Ante esta situación, la solución instrumentada por Torres Bodet consiste en crear el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en 1945 con un triple objetivo: a corto plazo, condicionar el ascenso económico de los maestros a sus logros dentro del Instituto; a mediano plazo, capacitar al enorme número de 'profesores empíricos' que ejercían la profesión sin una preparación adecuada; y, a la larga, llevar a cabo un paulatino mejoramiento económico de buena parte del magisterio nacional (Medina, 1978: 380-381). En lo que respecta al segundo problema, el secretario Torres Bodet "se dedicó a preparar el camino para realizar la reforma del Artículo 3o. Constitucional", misma que se lleva a cabo en el mes de octubre de 1946 (Medina, 1978: 381-400).

organizado y poderoso dentro de la CNOP; en palabras de David Schers, en la "columna vertical de la CNOP" (Schers, s.f.: 144).

36 Léase: burócratas, clases medias, profesionistas e intelectuales, mujeres y jóvenes, artesanos, comerciantes y pequeños propietarios.

37 En el decreto presidencial del 15 de marzo de 1949 se reconoce como sindicato único de los trabajadores de la educación al servicio del Estado al SNTE.

38 También ver para este periodo Sotelo Inclán, 1981: 311-317.

39 Ver Jaime Torres Bodet, "La obra educativa", en Secretaría de Gobernación, Seis años de actividad nacional, México 1946: 131; Solana et.al, 1981: 593.

El primer período en la historia del SNTE (1943-1949) se caracteriza por una lucha ideológica interna, producto de las mismas tendencias antagónicas que habían dividido al gremio magisterial antes del proceso de unificación sindical. Pero a partir de la elección de Jesús Robles Martínez como secretario general (1949-1952), el SNTE entra en una etapa en la que, como escribe José Antonio Espinosa, "el problema fundamental es la consolidación de la hegemonía de un grupo que mantendrá su influencia hasta 1972, sorteando pugnas internas... de las que se derivarán amplios movimientos de disidencia como el conflicto de la Sección IX,⁴⁰ de donde surgirá el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM)" en 1958 (Medina, 1978: 72,76). En su libro sobre dicho Movimiento, Aurora Loyo Brambila destaca como causas del mismo el importante descenso en el poder adquisitivo que sufre el sueldo de los maestros entre 1939 y 1952, el cual se ve acentuado por la devaluación de 1954, así como un descontento generalizado entre las bases por irregularidades en el funcionamiento de los organismos de representación sindical (Loyo Brambila, 1958: 36).⁴¹ Puede afirmarse, por tanto, que el origen de este movimiento disidente no difiere en lo sustancial del que da vida, veinte años después, a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación.

Un último dato importante que merece ser señalado para esta época es el hecho de que, durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines (1952-1958) la CNOP se encuentra bajo la dirección de un maestro,⁴² quien se vale del poderío de su Sindicato para fortalecer a dicha organización coadyuvando así el magisterio tanto a la expansión numérica como al fortalecimiento político del sector popular en el interior del partido oficial (Schers, s.f.:14).

40 La cual agrupa a los maestros de primaria del Distrito federal.

41 Cfr. también Cardiel Reyes, 1981: 356-359.

42 Caritino Maldonado.

4.3 LA 'SINDICALIZACION DE LA PROFESION DOCENTE' Y LA MODIFICACION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LA EDUCACION NORMAL

Durante los dos primeros años de la primera gestión de Torres Bodet se crean la Escuela Normal de Especialización y el ya mencionado Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM). Este último constituye, en palabras del Secretario de Educación Pública, 'la más grande escuela normal de todo el continente'. Según lo ordena la ley por medio de la cual se establece el Instituto,⁴³ éste estará conformado por dos dependencias: la Escuela Oral y la Escuela por Correspondencia, ambas con sede en la Ciudad de México. El Artículo 4o. de dicha ley se refiere a la obligación de los maestros en servicio -no titulados, federales y federalizados-⁴⁴ a inscribirse en el IFCM con el propósito de titularse. En el Artículo 8o. se hace referencia a los beneficios salariales y, en consecuencia, escalafonarios que habrían de obtener aquellos maestros que hubiesen aprobado los cursos de capacitación ofrecidos por el Instituto.

Aún cuando se pensó, en un principio, que el IFCM habría de concluir su tarea para los años de 1966-1967, éste se mantiene en operación hasta su reestructuración en 1971 (Muñoz Batista y Castellón, 1969). Además de convertirse en un novedoso medio de comunicación entre el magisterio en servicio y las altas autoridades de la SEP, como escribe Alberto Arnaut:

"la acción del Instituto homologa a los maestros rurales y urbanos titulado a los sin título, basificando a los sin base, escalafonando a los sin escalafón y estableciendo una equivalencia entre los títulos expedidos por el IFCM y aquellos otorgados por las escuelas normales" (Arnaut, 1987: 30).

⁴³ Ver Ciento cincuenta años en la formación de maestros mexicanos, SEP-CNTE, 1984: 90-94.

⁴⁴ Con excepción de aquellos que tengan más de diez años de servicio docente ininterrumpidos y, además, más de cuarenta años de edad.

Si bien, inicialmente, el personal académico y administrativo del IFCM⁴⁵ es de confianza,⁴⁶ para 1951 el Sindicato logra colocar en el mismo a maestros sindicalizados.⁴⁷ Durante los últimos tres años de la administración de Ruiz Cortines se intensifica la labor del Instituto, se decreta su permanencia y se desconcentran sus servicios. Todavía más importante, es la expansión de las actividades del Instituto que se registra para el período presidencial de López Mateos.⁴⁸ Interesa destacar aquí que, como consecuencia del establecimiento del IFCM, la 'profesionalización' del magisterio adquiere una connotación mucho más compleja que en épocas anteriores puesto que la titulación de los maestros en servicio implica tanto la regularización de su situación laboral, así como un incremento salarial creciente y una clasificación escalafonaria ascendente. En este sentido, Arnaut afirma:

"Con la obtención de su título profesional, los maestros no sólo aseguran su plaza, ingresan al escalafón y mejoran sus ingresos, sino también pasan a engrosar la membresía permanente del Sindicato. Comienza así una etapa de mayor ingerencia sindical en el Instituto y, en general, en el sistema de formación y capacitación del magisterio" (Arnaud, 1987: 37-38; subrayado nuestro).

De todo lo anterior puede concluirse que el panorama del sector educativo pasa, en esta etapa, por un proceso muy complejo. La implantación del programa para la expansión de la enseñanza requiere, por un lado, de la unificación del magisterio y, por el otro, de la 'profesionalización' del cuerpo docente. *Creados tanto el SNTE como el IFCM, el establecimiento del segundo trae como consecuencia, a su vez, la 'sindicalización de la profesión docente'*. Esto significa que, al incrementar el número de maestros titulados en servicio aumenta,

⁴⁵ La bibliografía consultada sobre la creación y expansión del IFCM incluye: La obra educativa en el sexenio 1940-1946, SEP 1946; Estadística educativa, Dirección de Estudios Estadísticos, SEP I/2, oct. de 1947; Acción educativa del gobierno mexicano 1959-1960, SEP 1960; Crónica de la escuela rural mexicana, IFCM 1963; Obra educativa en el sexenio 1958-1964, SEP 1964; La educación pública en México 1964-1970, SEP 1970; Caballero y Medrano, 1981: 385-386; Curiel Méndez, 1981: 460-461; SEP-CNTE, 1984; Arnaut, 1987.

⁴⁶ Es decir, personal no sindicalizado.

⁴⁷ Con excepción de los altos funcionarios.

⁴⁸ Importa destacar que el período presidencial 1958-1964 se caracteriza por importantes concesiones a las clases trabajadoras.

asimismo, el número de docentes que demandan una nivelación salarial escalafonaria, seguridad en el trabajo y, en general, mayores prestaciones. En otros términos, como resultado de la política 'tituladora' de la SEP durante el gobierno de López Mateos,⁴⁹ las autoridades educativas se ven forzadas a acatar las exigencias del Sindicato en lo que respecta a estos rubros. La mayor movilidad social y económica del magisterio provoca, por último, la expansión del sistema de formación y mejoramiento profesional de los maestros. Al respecto, comenta el mismo autor:

"Se crean nuevas escuelas públicas y privadas y aumenta la demanda de ingreso al sistema. Para finales del año de 1964, el Consejo Nacional Técnico de la Educación observa con alarma el número de egresados de las escuelas normales del país y recomienda que se adopten medidas tendientes a regular la oferta de maestros de educación primaria" (Arnaut, 1987: 38).

El impulso que, en estos años, recibe la educación normal se refleja también en la introducción de nuevos planes y programas de estudio en 1944 bajo Avila Camacho y en 1959 bajo López Mateos; la reforma académica de la Escuela Normal Superior (1959) y la creación de los primeros centros regionales de enseñanza normal (Caballero y Medrano, 1981: 381-384). En 1942 el secretario de Educación -Luis Sánchez Pontón- modifica el plan de estudios de las escuelas urbanas y rurales las cuales, desde los años veinte habían operado con programas de estudio totalmente distintos.⁵⁰ Como afirma Isaiás Álvarez:

"La legitimización del plan de estudios único se apoyó en las siguientes razones: reforzar la campaña de unidad nacional; elevar e igualar la preparación de los maestros rurales y urbanos; atemperar la radicalización de aquellos maestros que, por su precaria situación económica apoyaban el movimiento de educación socialista que a los ojos de los políticos, desde fines de los años treinta, parecía impracticable" (Alvarez García, 1975: 22).

⁴⁹ Según Caballero y Medrano, en 1981 se titulan 17,472 maestros más que entre 1958 y 1964, lo cual sobrepasa el número de egresados del IFCM durante sus primeros 13 años (Caballero y Medrano, 1981: 381).

⁵⁰ Los unos enfatizaban el 'entrenamiento práctico' de los maestros mientras los otros privilegiaban los 'aspectos teóricos de la docencia' (Alvarez García, 1975).

La unificación del magisterio⁵¹ así como las buenas relaciones que prevalecían entre el SNTE y el secretario Torres Bodet, propician la celebración del I Congreso Nacional de Educación Normal en la ciudad de Saltillo (1944). Ello con el objeto de discutir los problemas que aquejaban a la educación normal como resultado de la medida tomada en 1942.⁵¹ En el discurso de inauguración de dicho Congreso, Don Jaime Torres Bodet se pregunta:

"¿Cómo ignorar el hecho de que, en la formación de nuestros maestros, no existe el tránsito que señalan, para otras profesiones, la educación secundaria y la enseñanza preparatoria? Semejante falta de transición constituye un error pedagógico incuestionable, ya que la determinación prematura de una vocación como la del educador es un riesgo para la sociedad y redundante en perjuicio de los profesores..." (citado en Alvarez García, 1975: 23).

Pero por otra parte afirma:

"Es cierto que mientras la capacidad financiera del Estado no permita pagar a los maestros sueldos mejores, la imposición de un período post-primario, como elemental requisito para ingresar en las aulas de las Normales, disminuirá sensiblemente el número de los candidatos para la carrera de profesor. El problema, por doble, es más angustioso. Implica una cuestión de programa; para el gobierno, una cuestión económica, ardua de resolver" (citado en Alvarez García, 1975: 23).

Más de dos décadas después de celebrado el Congreso de Saltillo, Torres Bodet reflexiona sobre las discusiones que, en torno a la profesionalización del magisterio, se dieron durante el mismo:

"Con la perspectiva que brinda el tiempo, lo advierto ahora claramente: cometí, uno de los más graves errores de toda mi gestión administrativa. Hubiera debido oponerme a una situación tan desfavorable para el progreso de la enseñanza. Lo que dije, lo dije de buena fe, pensando en nuestras condiciones económicas. Pero me pregunto si no hubiera sido mejor afrontar el problema valientemente, fueran cuales fuesen las consecuencias. Acaso habría sido preferible -por espacio de algunos años- disponer de menor afluencia de normalistas a

⁵¹ Sobre este Congreso ver Sotelo Inclán, 1981: 321; Curtel Méndez, 1981: 456-458.

cambio de que los titulados resultaran maestros más competentes, mejor dispuestos por su preparación técnica al ejercicio de la enseñanza, socialmente más adaptados al rigor de su profesión" (Torres Bodet, 1981).

Cabe agregar que el tema de la profesionalización lo plantean, en las discusiones del Congreso de 1944, casi exclusivamente los maestros urbanos. Para los educadores rurales, que concebían al maestro más como un líder social que como un instructor profesional, este tema no es prioritario (Alvarez García, 1975: 24). Entre las conclusiones oficiales del Congreso sobre la profesionalización del magisterio se recomienda:

- "- Poner en marcha un proceso sociopolítico, técnico-pedagógico y administrativo, de acuerdo con las posibilidades económicas del país para garantizar el establecimiento de la carrera de profesor normalista después del bachillerato y lograr, así, una auténtica profesionalización docente.
- En tanto es posible establecer el bachillerato como antecedente de la profesión, que la carrera se curse en cuatro años, para lo cual debe aumentarse un año a los tres que actualmente comprende.
- Prever la congruencia de la enseñanza normal con el nivel primario como su genuino campo de acción; con el secundario, mientras sea su antecedente; con la licenciatura -o en su oportunidad con la maestría- como su natural ascenso" (SEP-CNTE, 1984: 151-152).

En 1945 se introduce un nuevo plan de estudios para la educación normal (Caballero y Medrano, 1981: 387). Contrariamente a las recomendaciones del Congreso, las modificaciones que implanta dicho Plan son pocas. Al margen de este cambio curricular, el programa de las normales rurales sigue 'urbanizándose' como efecto de la unificación del **currículum** establecida en tiempos del presidente Avila Camacho. Como consecuencia de ello, disminuye "la calidad de la educación impartida al sector rural que por entonces representaba más de un 55 por ciento de la población total del país" (Alvarez García, 1975: 25). Sin embargo, esta tendencia se continúa con la creación -en 1947- de la Dirección General de Enseñanza Normal "como un organismo que habría de consolidar la unificación del sistema de educación normal" (Alvarez García, 1975: 25).

En 1954 se celebra el III Congreso Nacional de Educación Normal.⁵² En esta ocasión se insiste, nuevamente, en la necesidad de una revisión profunda de la enseñanza normal en todos sus aspectos. Se critica la ambigüedad de objetivos del Plan de 1945 y se propone incrementar el número de materias profesionales incluidas en el mismo. Esto obedece al reconocimiento, tanto por parte de las autoridades educativas como de los educadores de maestros, de que la profesionalización del magisterio sólo podrá obtenerse gracias a una preparación de 'alta calidad'. Se reitera, asimismo, la necesidad de que la Escuela Normal sea un centro de enseñanza superior.

Las recomendaciones de este Congreso no se instrumentan sino hasta el retorno de Torres Bodet a la SEP. En julio de 1959 el Secretario toma la decisión de reformar, una vez más, el **currículum** de la educación normal y propone el establecimiento de un plan experimental para el período 1960-1964 (Plan de 1959). A pesar de que los cambios producidos por dicho Plan son bastante más sustantivos que los logrados por el Plan de 1945, Torres Bodet afirma diez años después:

"Ojalá logren mis sucesores ir en este sentido, mucho más lejos pues, tanto en la revisión efectuada en 1945, como en la reforma emprendida en 1960, mis colaboradores y yo nos quedamos cortos" (Torres Bodet, 1981).

5. LA PLANIFICACION DEL SISTEMA EDUCATIVO - DE DIAZ ORDAZ A MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1964-1988): LA CONTRACCION DEL ESTADO INTERVENTOR

Para caracterizar a esta última etapa del régimen político mexicano habría que destacar dos eventos: el movimiento estudiantil de 1968 y la abrupta caída del precio del principal producto de exportación del país, el petróleo, al final del sexenio de José López Portillo. Si en el

⁵² También conocido como Junta Nacional de Educación Normal.

primero se hace evidente la crisis política del sistema, en la segunda se augura una crisis económica de largo alcance. Como una respuesta retardada al 68 surge la Reforma Política emprendida por el gobierno de José López Portillo. Entre las consecuencias de la segunda se encuentran: la fuga de capitales, la nacionalización de la banca, la vertiginosa devaluación del peso, el control de cambios, la disminución de los ingresos por exportación y la crisis de la deuda. Lo anterior hace necesaria una reestructuración así como una contracción del "Estado interventor" consolidado en el período anterior (Meyer, 1986: 101-102). Ello implica, también, un cambio en las bases de legitimación del mismo. El proceso de transformación que caracteriza tanto al diseño como a la administración de la política educativa durante las últimas dos décadas debe entenderse dentro de este contexto.

Frente a la expansión cuantitativa del sistema educativo de los dos decenios anteriores se plantea, ahora, la necesidad de privilegiar el 'desarrollo cualitativo' de la enseñanza. De aquí que se presente un diagnóstico oficial cada vez más crítico en lo que toca a las carencias educativas del país. Tanto Díaz Ordaz, como Luis Echeverría y Miguel de la Madrid hacen referencia, insistentemente, a la necesidad de implantar una reforma radical del sistema educativo nacional. En aras de este objetivo se lleva a cabo un importante esfuerzo por modernizar estructuras administrativas e institucionalizar, gradualmente, la 'planificación educativa'. Esto último equivale a la legitimación de un nuevo estilo de intervención estatal en el ámbito educativo.

Importa señalar, por otra parte, que a lo largo de esta época no sólo cambia el proceso del diseño, la instrumentación y evaluación de la política educativa. Se transforma, también, la relación entre los principales actores que participan en dicho proceso. Por un lado, como consecuencia de la renovación del liderazgo sindical en 1972 se institucionaliza en el interior de SNTE un grupo de poder, Vanguardia Revolucionaria, que reclama una influencia creciente en el diseño de la política educativa a cargo de la SEP así como una cuota mayor de poder en el aparato gubernamental. Por el otro, la disidencia dentro del Sindicato se organiza en 1979 bajo una Coordinadora Nacional

convirtiéndose así, **de facto**, en un nuevo interlocutor frente a las autoridades gubernamentales. Dada la crisis económica por la que atraviesa el país, estas últimas se ven forzadas a su vez a buscar nuevos ámbitos de negociación con dichos grupos. La UPN constituye un espacio institucional en el que se refleja con gran claridad este fenómeno.

Habría que señalar, finalmente, que el hecho de que se acentúe en el discurso oficial la necesidad de mejorar el aspecto cualitativo de la enseñanza no implica que se descuide, en esta etapa, la expansión de la misma. Para hacer frente a la creciente demanda educativa las autoridades gubernamentales continúan los programas para reducir el índice de analfabetismo entre la población; universalizar la educación elemental; extender la escolaridad a los niños en edad pre-escolar, los adultos, las minorías étnicas y las comunidades marginadas; y reorientar el crecimiento del sistema de acuerdo a la nueva situación económica del país. Se comienza, asimismo, a tecnificar los métodos de enseñanza; se fomenta la educación abierta y se institucionaliza la educación permanente (Tenti, 1980: 269-286).

5.1 LA 'MODERNIZACION' DEL SECTOR EDUCATIVO

La administración que opera en el sexenio 1964-1970, no sólo es la primera en presentar un abatimiento en el ritmo de crecimiento del sistema educativo, sino también aquella que plantea con mayor energía la necesidad de reformar el sistema nacional de educación.⁵³ En congruencia con esta postura se instala, el 9 de junio de 1965, la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación. Los trabajos de dicha Comisión se ocupan de tres aspectos: los cuantitativos,⁵⁴ los cualitativos⁵⁵ y los de organización y ejecución para

⁵³ Sobre la Reforma Educativa 1964-1970 ver Latapí, 1975 y 1979 a); Benveniste, 1970; Guzmán, 1978; Muñoz Izquierdo, 1979; González Cosío, 1981.

⁵⁴ Se hace una previsión hasta 1980.

⁵⁵ V.gr..., política y contenidos educativos.

implantar una reforma de la enseñanza. El informe elaborado por los miembros de la Comisión se entrega al Secretario de Educación Pública, en marzo de 1968. Sin embargo, el contenido del mismo no se hace público sino hasta septiembre del mismo año, fecha a partir de la cual las autoridades de la SEP lo dejan caer en un discreto olvido.

Con motivo de los sucesos del 68, el presidente Gustavo Díaz Ordaz afirma que el verdadero fondo del problema en la protesta estudiantil es de carácter educativo por lo que propone que se realice una 'reforma educativa profunda'. Como consecuencia de esta declaración se inician los trabajos en torno a dicha reforma como si no hubiese habido ningún antecedente al respecto. Se organizan comisiones, conferencias y congresos con objeto de poner en marcha la reforma anunciada por el licenciado Díaz Ordaz. El 5 de septiembre de 1968 el secretario de Educación, Agustín Yañez, presenta un conjunto de acciones que habrían de servir de base al Consejo Nacional Técnico de la Educación en la elaboración del programa educativo.

Al final de su gestión, el secretario Yañez pasa revista a las principales acciones educativas del sexenio: el establecimiento del Servicio Nacional de Orientación Vocacional, la creación de la Telesecundaria, la implantación de nuevos métodos pedagógicos y la unificación de la enseñanza media. A pesar de que el Secretario presenta estas medidas como parte de la reforma educativa emprendida por la administración saliente, la verdad es que las recomendaciones planteadas tanto por la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación como por el Consejo Nacional Técnico de la Educación nunca se llevan a la práctica. En opinión de Pablo Latapí "la consuetudinaria precipitación por razones políticas probablemente constituye la causa de este frustrante episodio de reforma educativa en la administración 1964-1970" (Latapí, 1975: 1329). Sin embargo, el mismo Latapí concluye que "quizá lo más positivo de esos años haya sido el que por primera vez se criticara públicamente el estado de la educación nacional y se reconocieran sus deficiencias, incluso por algunos funcionarios" (Latapí, 1975: 1329).

Contrariamente a su predecesor, el presidente Luis Echeverría Álvarez anuncia -desde el principio de su gestión- una nueva reforma educativa. Este hecho produce el asombro del autor citado, quien se pregunta:

"¿La reforma que se inició en 1968 es la misma que está en marcha desde 1965 y la misma que se va a iniciar en 1971? Ni el esquema hegeliano de tesis-antítesis-síntesis ni la aceptación de una diacronía intemporal parecen ser capaces de conciliar estas tres versiones sobre la reforma educativa; aunque quizá no falte quien intente reducir estas pequeñas incongruencias a una sucesión cronológica inteligible, mediante la fecunda teoría de la continuidad de la acción revolucionaria" (Latapí, 1979 a): 25).

En los primeros meses del sexenio echeverrista se instala una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa⁵⁶ cuyos trabajos son presentados por el secretario de Educación, Víctor Bravo Ahuja, en diciembre de 1971. En vista de la generalidad así como la falta de priorización de los planteamientos contenidos en el informe elaborado por dicha Comisión, no resulta sorprendente el hecho de que el programa educativo del período 1970-1976 se lleve a cabo casi con total independencia de estos trabajos de programación. Puede concluirse, por tanto, que las medidas educativas instrumentadas por el gobierno echeverrista no forman parte de un plan global de acción. No obstante, es menester reconocer la magnitud del esfuerzo emprendido. Como muestra de ello habría que mencionar: la Ley de Educación Federal de 1973⁵⁷ así como la Ley Nacional de Educación para Adultos (1975); la modernización administrativa de la SEP;⁵⁸ la creación de nuevas instituciones de educación superior, media e investigación científica;⁵⁹ la recuperación de la tendencia de crecimiento del sistema educativo

⁵⁶ Sobre la Reforma Educativa 1970-1976 ver Latapí, 1975, 1979 a), 1979 b) y 1980; Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976; Guzmán, 1978; González Cosío, 1981.

⁵⁷ La cual sustituye a la Ley Orgánica de 1941.

⁵⁸ La cual implica la reestructuración de la Secretaría: la creación de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación en 1971, la descentralización técnico-administrativa de algunas de sus funciones a partir de 1973 y la modernización de los sistemas de información.

⁵⁹ Léase, la Universidad Autónoma Metropolitana, diversas universidades estatales, el Colegio de Bachilleres y el CONACYT.

sistema educativo interrumpida en el período 1964-1970; y, por último, la reforma de los planes de estudio y libros de texto de educación primaria.

En el período presidencial de José López Portillo se perfeccionan los procesos de diseño e instrumentación de la política educativa. No basta ya con postular los principios que habrán de guiar el proyecto educativo sexenal, como lo hiciera Luis Echeverría al referirse a la necesidad de que el sistema educativo nacional se caracterizara por su 'actualización, apertura y flexibilidad'. El Plan Nacional de Educación (1976-1982) y los Programas y Metas del Sector Educativo (1979-1982) se enmarcan dentro de la reforma administrativa del gobierno federal llevada a cabo durante ese sexenio. En dichos documentos se precisa una estructura programática (que define objetivos y programas) y una estrategia de acción (se fijan prioridades y establecen metas) con el fin de hacer posible 'la orientación y evaluación sistemáticas' de las medidas emprendidas.⁶⁰

El licenciado Fernando Solana, a cargo del ramo educativo durante la mayor parte del gobierno de López Portillo, señala la cobertura de la demanda de educación básica como el mayor logro de su gestión. Al final del sexenio lópezportillista se afirma que se ha cumplido con la meta fijada en el Plan de Once Años para 1971. Importa destacar, asimismo, la continuidad del proceso de modernización administrativa de la SEP iniciado en la administración anterior.⁶¹

Por último, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado podemos hablar de una consolidación de lo que se ha denominado la tendencia hacia la 'tecnocratización' del sector educativo iniciada en tiempos del presidente Echeverría. Al principio del gobierno delamadrista se radicaliza el discurso oficial con la insistencia del secretario Jesús

⁶⁰ Sobre la Reforma Educativa 1976-1982 consultar: Solana et.al, 1981 (3 vols); Solana, 1982; Mc Ginn, Orozco y Street, 1983; planes y programas oficiales aquí citados.

⁶¹ Léase, modificación sustancial del organigrama de la Secretaría e implantación de la desconcentración administrativa de la misma a partir de 1978; ver Solana et.al., 1981: vol. 2.

Reyes Heróles en la necesidad de revolucionar el sistema educativo nacional. Dicha "Revolución Educativa", se afirma, "deberá erradicar los desequilibrios, las deficiencias e ineficiencias generadas a través de nuestra evolución histórica" (SEP, 1983: 35). Se establece la 'planeación democrática' a través de una reforma constitucional;⁶² se enmarca el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte [1984-1988] dentro del Plan Nacional de Desarrollo y se intenta instrumentar un ambicioso proyecto de descentralización del aparato administrativo de la SEP a partir de 1983. En lo que respecta a la expansión del sistema se privilegian los niveles de educación pre-escolar y secundaria.⁶³

5.2 LA 'PROFESIONALIZACION' DEL MAGISTERIO

La reforma de la educación normal constituye una constante a lo largo de todo el período que aquí nos ocupa.⁶⁴ En un discurso pronunciado por el secretario Agustín Yañez con motivo de la inauguración del IV Congreso Nacional de Educación Normal en 1969, éste afirma:

"Indiscutible: no podrá procederse, ni pensarse siquiera en reforma ninguna, si de antemano no se definen las características del maestro exigidas por el desarrollo, las necesidades y aspiraciones del país, así como las modificaciones de su capacitación profesional, crecientemente rigurosa. Sin la enseñanza normal, a la altura de la época en que vivimos, resulta inoperante cualquier otra medida reformista, pues el maestro es el agente directo, responsable de la reforma educativa" (Alvarez García, 1975: 30).

⁶² Reglamentada por la Ley de Planeación de 1982.

⁶³ Sobre la Reforma Educativa 1982-1988 ver: Reyes Heróles, 1985 (2 vols); planes y programas oficiales aquí citados.

⁶⁴ Sobre la misma consultar: Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976; Guzmán, 1978; Latapí, 1975 y 1980; y ante todo el excelente resumen histórico elaborado por Alvarez García, 1975.

Y más adelante agrega:

"No sin razón, los más eminentes pedagogos de México vienen sosteniendo que la sola enseñanza secundaria es insuficiente para fincar la específica preparación profesional del educador y reiteran la tesis de ampliarla con el estudio del bachillerato... mas hay otro argumento irrefutable a favor de la idea: el ampliar la cultura general facilitará el cumplimiento cardinal de la reforma educativa..." (Alvarez García, 1975: 30).

En las ponencias, así como en las conclusiones oficiales presentadas en el Congreso sobre el tema de la profesionalización magisterial se reitera la conveniencia de establecer el bachillerato como antecedente de la enseñanza normal. A pesar de ello, en el documento que fundamenta el nuevo plan de estudios introducido a partir del ciclo 1969-1970, no se hace mención alguna del bachillerato. Las autoridades educativas optan, una vez más, por intentar elevar la calidad de la enseñanza normal a través de 'soluciones remediales'; es decir, el incremento de materias y áreas de estudio (Alvarez García, 1975: 30). La reforma de la enseñanza normal adoptada en el sexenio de Díaz Ordaz se reduce, por tanto, a la separación entre ésta y el ciclo secundario.

Como ya se mencionó aquí, durante la administración del presidente Luis Echeverría Alvarez, se establece una Comisión encargada de llevar a cabo los procesos de consulta y diagnóstico que habrían de servir de base a la elaboración de la Reforma Educativa. En estos últimos, se vuelve a introducir el tema del bachillerato como requisito para cursar la carrera magisterial. Dos son las recomendaciones que se formulan en este sentido:

" - Para la formación de personal docente en los niveles de preescolar, primaria, educación física y otros niveles de primer grado profesional, es conveniente el requisito previo de haber cursado el ciclo completo de enseñanza media (secundaria y bachillerato) o su equivalente.

- Un cuerpo técnico especializado determinará el tipo de bachillerato vocacional que ha de cursar el futuro aspirante a la carrera docente" (Alvarez García, 1975: 59-60).

Sin embargo, en 1972 se aprueba un nuevo plan de estudios que no toma en cuenta las consideraciones hechas por la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa en 1971, así como tampoco aquellas planteadas el año anterior por parte del SNTE.⁶⁵ Un año después de establecido el nuevo programa de estudios, se expide la nueva Ley Federal de Educación (1973). En el artículo 18 de dicha Ley se define a la educación normal como enseñanza de tipo superior. En 1975 se celebran tres seminarios regionales sobre educación normal en las ciudades de Oaxaca, Monterrey y Guanajuato, en los que se recomienda la formulación de un nuevo plan de estudios que propicie el cumplimiento de la Ley Federal de Educación en materia de enseñanza normal. Como resultado de ello, se introduce el Plan 1975 con el argumento de que éste estará vigente hasta que el país se encuentre en la posibilidad económica para garantizar el establecimiento de la carrera de profesor normalista después del bachillerato. En opinión de diversos especialistas la implantación apresurada de ambos planes, en especial la del Plan 75, lejos de beneficiar a la enseñanza normal causó gran confusión tanto entre los propios maestros como entre los alumnos inscritos en dicho nivel.

Un último hecho que importa señalar para esta época, es la transformación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio en la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio en el año de 1971.⁶⁶ A partir de 1975 dicha Dirección ofrece, a los maestros en servicio, la posibilidad de cursar dos licenciaturas -en educación pre-escolar y primaria respectivamente- por medio de cursos abiertos y talleres de verano. Mientras la inscripción inicial en dicho programa es de 22 mil cien maestros esta cifra asciende, en un año, a 70 mil (Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976). Se brinda así, por primera vez, la posibilidad de que los maestros obtengan un grado de nivel superior. Ello con el objeto de 'arraigar' al maestro en su nivel proporcionándole

⁶⁵ En la II Conferencia Nacional de Educación organizada por el Sindicato en Morelos, los miembros del mismo demandan que "se confiera a la preparación de maestros... la categoría de una carrera profesional de nivel superior que requiera como antecedente la preparatoria general" (1970).

⁶⁶ Ver Curiel Méndez, 1981: 462; González Cosío, 1981: 420.

más elementos de preparación así como mayores incentivos económicos (Kovacs, 1983).

Sin que se registren cambios curriculares tan dramáticos durante la administración de José López Portillo, el debate en torno a la carrera normalista se continúa en los mismos términos. Por una parte, tanto autoridades educativas como miembros del SNTE, reiteran en varias reuniones educativa la necesidad de establecer el bachillerato.⁶⁷ Por la otra, se ofrece la posibilidad de cursar estudios de licenciatura en una nueva institución de educación superior: la Universidad Pedagógica Nacional. En el anteproyecto de la UPN (1977) se afirma que "ha llegado el momento en el que el país puede y debe realizar un gran esfuerzo para elevar la carrera normalista a la altura de los profesionales que se forman en los institutos politécnicos y en las universidades". Para 1979 las licenciaturas que ofrece la SEP desde 1975 se incorporan a la UPN.

Durante el sexenio de López Portillo y en los dos primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid, el tema del bachillerato ocupa un lugar central en el debate sobre cuestiones educativas. Mientras la SEP impulsa el proyecto de reforma de la enseñanza normal mediante organismos como el Consejo Nacional Técnico de la Educación y el CONACEN,⁶⁸ se oponen a ella los líderes del SNTE, la burocracia de origen normalista, el sindicalismo independiente y los dueños de escuelas normales privadas. Todos estos grupos consideran que dicha medida atenta contra sus intereses, ya sean políticos o económicos. A pesar de ello el 23 de marzo de 1984 se publica en el Diario Oficial el Acuerdo 113, el cual establece que la educación normal tendrá el grado académico de licenciatura. Frente al embate de la oposición sindical, se crea una Comisión Mixta SEP-SNTE que se encargará de estudiar el tipo de bachillerato que habrá de exigirse como requisito para la recién creada licenciatura. En septiembre entra en vigor el

⁶⁷ Cfr. la documentación de la Reunión sobre Enseñanza Normal Básica de Querétaro (1980) así como del II Congreso Nacional Popular de la Educación organizado por el SNTE (1981).

⁶⁸ Léase, el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal.

Acuerdo impulsado por la SEP, que incorpora la propuesta del SNTE en lo que toca a la naturaleza pedagógica del bachillerato. Como se destaca en una publicación de la misma SEP:

"Cuarenta años después de haberse hecho la primera propuesta para la profesionalización de la carrera magisterial durante el Primer Congreso Nacional de Educación Normal en la ponencia presentada por el Profesor Rafael Ramírez en la ciudad de Saltillo, Coah., (1944) se da uno de los pasos más trascendentales en la historia de la educación en México, a saber, la elevación a rango de licenciatura de la educación normal" (SEP-CNTE, 1984; subrayado nuestro).

5.3 LA RECOMPOSICION DE FUERZAS EN EL INTERIOR DEL SNTE (1972-1988)

Durante el IX Congreso Nacional Ordinario del SNTE, celebrado en febrero de 1971, resulta electo como secretario general del Sindicato, Carlos Olmos Sánchez. El 30 de julio del mismo año, Olmos Sánchez rinde protesta como dirigente del Congreso del Trabajo. La noche del 22 de septiembre de 1972, parte del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE -encabezado por los profesores Carlos Jonguitud Barrios y Eloy Benavides Salinas- desconoce al Secretario General del Sindicato, dos años antes del término de su período. Se trata, como afirma José Antonio Espinosa, "de la sustitución de una camarilla que había mantenido... el control sobre el SNTE durante cerca de 23 años, por otra camarilla" (Espinosa, 1982: 90). El pretexto es el manejo de una demanda presentada por parte del CEN del SNTE frente a la SEP en torno a un incremento salarial para los maestros de enseñanza primaria y preescolar.⁶⁹

⁶⁹ En el órgano de difusión del Sindicato aparece, al respecto, la siguiente declaración por parte de los miembros del Comité Ejecutivo del Sindicato: "Hay que profesionalizar al maestro, otorgándole lo que económicamente corresponda con justicia... Magisterio, agosto de 1972.

Mientras Benavides Salinas sustituye a Olmos Sánchez hasta el 31 de enero de 1974, Jonguitud Barrios es electo como nuevo secretario general durante el X Congreso Nacional Ordinario del SNTE, celebrado en el mes de febrero en La Paz. Si bien se acuerda constituir un Frente Político Magisterial a nivel nacional durante el mandato del primero (20 de agosto de 1973), se habrá de consolidar al grupo político surgido del 'Movimiento 22 de septiembre' en la cúpula sindical bajo la dirección del segundo. Es así como surge lo que se conoce como el 'Movimiento de Vanguardia Revolucionaria', cuya estructuración se lleva a cabo a lo largo de los tres años en los que Carlos Jonguitud Barrios ocupa la secretaría general del SNTE (Espinosa, 1982: 94-95).

Cabe destacar, como hechos importantes para este período, los siguientes: el apoyo del entonces presidente de la República -Luis Echeverría Álvarez- al recambio político que significó, en el interior del Sindicato, el ascenso al poder de Jonguitud Barrios; los aumentos salariales para el magisterio que obtuvo este último a cambio de un apoyo incondicional a la política educativa del régimen echeverrista; la creación de cursos de licenciatura y doctorado para los docentes de preescolar y primaria como un medio para profesionalizar a los maestros en servicio; la primera solicitud por parte del líder sindical de fundar la Universidad Pedagógica Nacional durante el tradicional homenaje del día del maestro al presidente Luis Echeverría (15 de mayo de 1975); el reconocimiento oficial de dicha demanda, reiterada en varias ocasiones, por parte del jefe del Ejecutivo; la formulación de la misma, por parte del liderazgo sindical, en ocasión de un mitin masivo organizado con el objeto de manifestar el apoyo del gremio magisterial al candidato presidencial, José López Portillo (8 de octubre de 1975); y, por último, el compromiso adquirido por López Portillo durante su campaña en torno a la creación de la UPN (Espinosa, 1982: 97-98).

Importa señalar, finalmente, la expansión y el fortalecimiento de la nueva corriente sindical tanto en el interior del mismo Sindicato así como en el aparato burocrático de la SEP y del gobierno en general. Para muestra un botón: entre los puestos ocupados por el principal

promotor de dicha corriente pueden citarse su gestión como secretario de Acción Social del PRI, senador de la República, presidente del Congreso del Trabajo, director del ISSTE y gobernador del estado de San Luis Potosí. La creciente participación política del gremio magisterial durante los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado se refleja, claramente, en el decidido apoyo electoral al partido oficial brindado por el mismo a lo largo de ambas administraciones.

Pero la recomposición de fuerzas en el interior del SNTE no se reduce al surgimiento de Vanguardia Revolucionaria. En diciembre de 1979 nace la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Si bien en una primera etapa (1979-1981) la insurgencia magisterial se organiza principalmente con base en las demandas económicas planteadas por maestros provenientes de algunos estados del sur de la República, la lucha de dicho movimiento habrá de librarse -en un segundo momento (1981-1983)- en el terreno político-sindical. De aquí que, el nuevo CEN del SNTE que surge del XIII Congreso Nacional del Sindicato celebrado en 1983, se haya convertido en el primer Comité Ejecutivo 'plural' en la historia del sindicato magisterial. Sin embargo, en junio del mismo año, la Coordinadora se enfrenta con las autoridades de la SEP en un conflicto surgido en relación a los cursos de verano de la Escuela Normal Superior de la ciudad de México, perdiendo así una de sus principales bases de apoyo (Hernández, 1986: 5-11).⁷⁰

Entre 1984 y 1988 la consolidación de el Consejo Nacional Técnico de la Educación se caracteriza, ante todo, por su carácter estrictamente regional (Salinas Alvarez y Imaz Gispert, 1984: 16). La Sección VII de Chiapas⁷¹ y la XXII de Oaxaca⁷² se constituyen en bastiones de dicho movimiento. Tres son los principales objetivos de

⁷⁰ La Normal Superior se había constituido en un centro de operaciones y en una fuente de cuadros dirigentes fundamental para el movimiento disidente (Hernández, 1986:11).

⁷¹ Para una descripción detallada del movimiento magisterial chiapaneco ver los últimos trabajos publicados por Susan Street 1989 b.,1989c.

⁷² Para una crónica de este movimiento ver Cook, 1989.

los maestros disidentes: obtener una respuesta a sus demandas salariales por parte del Estado; triunfar en su esfuerzo por democratizar al SNTE por medio de un desplazamiento del grupo de VR en un número creciente de direcciones seccionales; y plantear frente a las autoridades de la SEP y al liderazgo sindical, un proyecto educativo alternativo. La estrategia de lucha instrumentada por la Coordinadora a lo largo de estos años consiste en la realización de mítines, marchas, plantones, paros cívicos y foros nacionales así como en la creación de organizaciones paralelas a las sindicales⁷³ con el fin de construir -a partir de las bases- un proyecto educativo-sindical que constituya una verdadera alternativa para los miembros del SNTE.⁷⁴ A pesar de que el Consejo Nacional Técnico de la Educación logra obtener avances importantes en dicho proceso durante la época que aquí nos ocupa,⁷⁵ la celeridad del mismo se ve disminuida por dos factores: por una parte, la dificultad que representa lograr una cohesión del movimiento disidente a nivel nacional y, por la otra, las pugnas internas que libran entre sí los grupos orientados por distintas corrientes ideológicas aglutinados en esta organización.⁷⁶

6. LA PROFESIONALIZACION DEL MAGISTERIO COMO CUESTION SOCIAL: ANTECEDENTES PARA EL SURGIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL (1940-1988)

En una última sección del presente capítulo retomaremos brevemente algunas cuestiones planteadas en los apartados cuarto y

⁷³ Por ejemplo, comités de lucha, coordinadoras regionales, consejos centrales de lucha y asambleas regionales.

⁷⁴ En oposición a la política oficial así como a la postura del 'charrismo sindical'.

⁷⁵ Entre los que se incluye el impulso a la formación de una sección sindical de los trabajadores de la UPN ligada a la CNTE.

⁷⁶ Vale la pena citar, a manera de ejemplo, el caso de la Sección VII de Chiapas, cuya dirección llegaron a disputarse cuatro distintos grupos, a saber: 'los populistas'; grupos del PRT y del PSUM; y los clasistas o 'ultras' constituidos por agrupaciones regionales independientes (destacan, entre éstas últimas, la Corriente Democrática del Magisterio (CODEMA), la Corriente Sindical Democrática de la Educación (COSDE), la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) y la Organización Magisterial 27 de Abril), *Proceso*, 25 de enero de 1988.

quinto, con el objeto de describir el contexto así como los antecedentes que desembocan en la creación de la Universidad Pedagógica en el año de 1978.

6.1 SE PERFILAN LOS TERMINOS DE LA PUGNA EN TORNO A LA UPN

Importa destacar, en primer lugar, que la reorientación del desarrollo del sistema educativo en este período en función del proyecto económico gubernamental de los años cuarenta determina, por un lado, una expansión desigual del sistema en lo que toca a tipos, ámbitos y niveles educativos y, por el otro, un crecimiento en el tamaño y complejidad de la estructura burocrática de la SEP. Ambos factores comienzan a hacer necesaria, para los sesenta, una 'racionalización' tanto del crecimiento del sistema escolar como del aparato administrativo encargado de coordinarlo. Como ejemplo de ello puede mencionarse la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación y el establecimiento del Plan de Once Años. Se perfila, así, el proyecto 'modernizador' que adoptan las autoridades educativas a partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez y, en especial, del gobierno de José López Portillo.

En lo que respecta a la 'profesionalización' del magisterio, habría que señalar tres tendencias: la política de titulación masiva de docentes que se implanta como requisito para la instrumentación del programa educativo de Torres Bodet; las demandas laborales y de movilidad socioeconómica que, como consecuencia de dicha política, esgrime el SNTE; y el reconocimiento, tanto por parte de las autoridades de la SEP como de los maestros, de la necesidad de reformar la enseñanza normal como medio para elevar la calidad de la educación impartida por el Estado. Como ya lo señalamos anteriormente, la posibilidad de convertir al docente en un 'verdadero profesionalista de la educación', lo cual requiere otorgar a la carrera magisterial un rango universitario, se comienza a discutir desde los

años cuarenta. Aun cuando este propósito se habrá de reiterar, intermitentemente, durante la administración educativa de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, el bachillerato pedagógico sólo se implanta -como vimos- en el sexenio de Miguel de la Madrid.⁷⁷

Interesa destacar, por otra parte, que la relación SEP-SNTE y SNTE-Estado que se establece entre principios de los años cuarenta y mediados de los sesenta nos permite entender las tensiones que habrán de surgir entre estos actores a partir de la década de los setenta. Habría que comenzar por señalar, en este sentido, que la evolución tanto del sistema educativo como del sindicato magisterial a lo largo de este período se caracteriza por una doble orientación: una creciente centralización y expansión de sus respectivas estructuras burocráticas. Si lo primero se debe al crecimiento económico sostenido que registra el país en esta etapa de su desarrollo, lo segundo se explica en función del fortalecimiento del carácter corporativo del régimen político mexicano durante esta época.

Se entiende así por qué, con excepción del conflicto sindical de 1958, la relación entre las autoridades educativas y el SNTE así como entre este último y los sucesivos gobiernos del período se desarrolla sobre las bases de un 'acuerdo de cooperación' entre las partes (Arnaut, 1988: 1-3). A lo largo de las primeras dos décadas de existencia del SNTE:

"La relación entre la SEP y el Sindicato así como entre la dirección nacional de éste y su membresía no podría haber sido mejor. La SEP, aparte de disfrutar de un período de paz con el Sindicato, pudo dejar una obra grande y prestigiosa en el campo educativo. El SNTE, además de aumentar su membresía en forma acelerada y sin el mayor esfuerzo, podía cargar a la

⁷⁷ Al llegar a la Secretaría de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles plantea la necesidad de realizar una 'revolución educativa'. Reyes Heróles echa a andar este proyecto de gran envergadura con una reestructuración profunda del sistema de formación y actualización del magisterio (reorganización de la Escuela Normal Superior, implantación de bachillerato pedagógico y descentralización de la educación normal). Puede afirmarse así que Reyes Heróles asume el reto que le plantea, a sus sucesores, Jaime Torres Bodet.

cuenta de los logros sindicales muchos de los beneficios para los maestros derivados de la mera expansión del sistema o de la intensificación de algunos programas ya existentes, como era el de capacitación profesional del magisterio, que permitió la titulación masiva de los maestros en servicio sin título.

Si nos representáramos al conjunto de los maestros... del país como una pirámide, podríamos decir que no hubo problemas en el Sindicato y entre éste y la Secretaría mientras pudo mantenerse una fluida movilidad dentro de la pirámide, como resultado sobre todo de su expansión. Los problemas comienzan cuando la movilidad disminuye como resultado del agotamiento de los principales resortes movilizados de la década de los sesenta" (Arnaut, 1988: 4; subrayado nuestro).

En opinión de este mismo autor, dichos resortes consistieron en un conjunto de políticas tendientes, las unas a "nivelar u homogeneizar los sueldos, las categorías escalafonarias y la calificación profesional de los maestros en servicio"; las otras, a remplazar a "los maestros jubilados, que generalmente ocupaban las mejores plazas"; y, por último, a expandir el sistema educativo nacional, en los distintos grados, niveles y regiones (Arnaut, 1988: 4). Pero para finales de los sesenta, el Estado había nivelado y calificado a la mayor parte de los maestros en servicio; se reduce considerablemente el número de profesores en edad de jubilarse; y, finalmente, el crecimiento "del sistema tiende a disminuir en algunas regiones y/o continúa creciendo en regiones cada vez menos urbanas, es decir, menos atractivas para los docentes" (Arnaut, 1988: 5).

6.2 EL POR QUÉ DE LA CREACION DE LA UPN

A partir de los años setenta se suma, a las tendencias arriba mencionadas, un problema adicional: la creciente dificultad de mantener el control técnico, político y administrativo de un aparato burocrático tan numeroso y complejo como el que, para aquel entonces, comenzaba a representar la SEP. Si a esto agregamos la crisis económica en la que cae el país al inicio de la década de los ochenta así como el creciente poder que para esas fechas había

acumulado la dirigencia sindical (Latapí, 1980), queda claro que las relaciones entre la Secretaría y el sindicato magisterial así como entre los dirigentes del mismo y sus miembros tenían que cambiar.

Todo lo anterior se refleja, asimismo, en una redefinición de los diversos intereses que los distintos grupos intentan satisfacer bajo la bandera de la 'profesionalización'. Mientras las autoridades al mando del sector educativo impulsan cada vez con mayor decisión una definición 'técnico-académica' del término, los líderes del SNTE la asocian crecientemente a la 'movilidad socioeconómica' de sus miembros. Ello significa más prestaciones, así como mejores salarios y condiciones laborales para estos últimos; y una mayor movilidad política para sus dirigentes. Frente a la postura de ambos, tanto el grupo normalista como el movimiento disidente que se gesta a finales de los setenta defienden, bajo este mismo concepto, un conjunto de aspiraciones tanto de naturaleza política y económica como académica en representación de su 'clientela'.

Se llega así a una situación en la que se revierten muchas de las tendencias que habían caracterizado tanto al sistema educativo como al país en general en años anteriores. Los problemas de la deuda externa sustituyen al crecimiento autosostenido del pasado; los cambios radicales y la pérdida de legitimidad suplantán a la tradicional estabilidad y fortaleza de las instituciones políticas; las dificultades económicas se reflejan en un abatimiento de los ritmos de crecimiento del sistema educativo; se hace necesaria la reestructuración y descentralización de una burocracia educativa que ha estado crecientemente infiltrada por el poder sindical y cuyas autoridades no pueden responder, como antaño, a las demandas económicas y profesionales del gremio magisterial. Como argumenta, nuevamente, Alberto Arnaut:

"Los problemas comienzan a surgir cuando ya no hay o hay menos que nivelar o disminuye el ritmo de la nivelación, entre otras razones, porque el nivelador (el gobierno federal) lo puede hacer cada vez menos o con menor impunidad (financiera o política) debido a la escasez de recursos o al

aumento de los costos de la nivelación. Esto es todavía más problemático cuando lo que falta por nivelar sólo se puede nivelar en el terreno económico, con dificultades en el profesional, pero difícilmente en lo que se refiere a las características del lugar, la zona o la región sociodemográfica donde trabajan. Esta 'imposible' nivelación cobra actualidad como problema educativo, profesional y gremial en los setenta, y adquiere una mayor intensidad debido a que una proporción creciente de los maestros de nuevo ingreso al servicio, se formaron en escuelas normales urbanas y privadas" (Arnaut, 1987: 40 subrayado nuestro).

Pero el problema en el que se encuentran las autoridades gubernamentales en lo que se refiere al gremio magisterial no se deriva exclusivamente de la precaria situación financiera por la que atraviesa el país. Se debe, también, a otros factores que se han ido gestando desde hace ya casi medio siglo y que se relacionan con la creación misma del Sindicato. Si la unificación de los maestros parecía un requisito necesario para la implantación de los programas educativos de los cuarenta, en los ochenta tal parece que el éxito de cualquier proyecto oficial depende de la fragmentación del mismo. Es como si el Estado hubiese creado un gran pulpo cuyos tentáculos se han multiplicado a tal grado que han llegado, incluso, a amenazar la existencia de su propio creador. El SNTE no sólo ha crecido numéricamente; también se ha extendido como grupo de poder en el partido oficial, en el interior de otras organizaciones sindicales y a través de la obtención de un número creciente de cargos de elección popular,⁷⁸ llegando inclusive a reclamar el mando de la SEP.⁷⁹ El grupo de VR se transforma asimismo, a partir de principios de los ochenta, en un aliado electoral crucial para un régimen cuya legitimidad ha sido cuestionada. Y la SEP, por su parte, se encuentra inmersa en un proyecto de reforma administrativa la cual, forzosamente, implica afectar los 'nichos de poder' del Sindicato.

Lo anterior nos ayuda a comprender, al menos en parte, por qué se crea la UPN en la década de los setenta, cuando responde a un anhelo

⁷⁸ Ver cuadros incluidos en la serie III.

⁷⁹ Ello se refleja en las declaraciones hechas a la prensa por parte de los líderes del SNTE durante la sucesión presidencial de 1988, ver capítulo V.

tan antiguo como el mismo gremio magisterial. Dada la relación simbiótica desarrollada entre la SEP y el SNTE y, frente al deterioro de las instituciones de enseñanza normal -tres años antes de la crisis del 82- la UPN de José López Portillo representa una vía de solución más atractiva para las autoridades educativas que la 'revolución' de la educación normal emprendida por Miguel de la Madrid:

"En el SNTE pareció dominar la idea de que al reducirse la capacidad de respuesta de la SEP a las demandas económicas del magisterio, había que reconstruir y reanimar la circulación interna de la pirámide por la vía de los agregados hacia arriba. Estos agregados se buscaron particularmente por la vía de la profesionalización del magisterio la cual, además de ser una vieja demanda del gremio, tenía la ventaja comparativa de que requería de un menor desembolso económico inmediato del gobierno federal" (Arnaut, 1987: 42; subrayado nuestro).

La Pedagógica constituye una prebenda política para los líderes del SNTE,⁸⁰ una vía de movilidad social para las bases magisteriales y un ámbito institucional que permitirá -a un grupo de altos funcionarios en la Secretaría de Educación Pública- impulsar un proyecto 'modernizador' tanto del aparato como del sistema educativo oficial. La creación de la UPN parece facilitar, de esta manera, el incremento de la eficiencia administrativa del régimen así como la recuperación de la legitimidad electoral del mismo; y esto en un contexto económico sumamente difícil. En los siguientes dos capítulos veremos cómo estos objetivos, que en principio aparecen perfectamente compatibles, resultan en un desarrollo institucional que habrá de seguir un rumbo totalmente inesperado.

⁸⁰ Es un proyecto académico en el que autoridades educativas y dirigentes sindicales comparten esferas de influencia.

"Si las ideas, cuando adquieren la forma de sentimientos, gobiernan al mundo, es con la condición de que se identifiquen con los intereses, que son sentimientos inferiores, pero avasalladores."

Justo Sierra, 1903

CAPITULO IV.

LA CREACION DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL (OCTUBRE DE 1975 - NOVIEMBRE DE 1982)

Como pudimos apreciar en el capítulo anterior, el problema de la profesionalización del magisterio se remonta a la segunda década del Siglo XIX en la que, una vez consumada la independencia del país, la formación de profesores se convierte en una apremiante necesidad social. La creación de la UPN representa el penúltimo eslabón en una larga cadena de medidas adoptadas por el gobierno para elevar la calidad de la educación normal del país¹ y, por tanto, la del sistema educativo en su conjunto. La nueva "Casa de los Maestros" (Solana, 1982) -como se le ha llamado a la Universidad Pedagógica- es la primera institución formadora de docentes a nivel superior en el país.

En este capítulo nos proponemos reconstruir las diversas etapas de planeación, creación e instrumentación del proyecto educativo de la Universidad Pedagógica Nacional en el período que va de octubre de 1975 a noviembre de 1982. El interés central que habrá de orientar nuestro recuento cronológico será la descripción del 'proceso de negociación política' que se da entre los diversos grupos de poder involucrados en dicho proyecto.² Partimos del supuesto de que el

¹ La última es, como ya vimos, la elevación de la carrera magisterial al nivel de educación superior.

² El trabajo de campo en el que se basa la redacción de los capítulos IV y V se llevó a cabo a lo largo de siete años (1980-87); y se dividió en tres etapas. La primera (1980-81), se inició con entrevistas a personal docente y administrativo así como a alumnos de la UPN (10 entrevistas durante el segundo semestre de 1980). A principios de 1981 se entrevistó al personal de la SEP asignado a la DGCMPM así como a la Dirección General de Educación Normal (10 entrevistas). En el segundo semestre del mismo año se aplicó un cuestionario a 400 alumnos de la UPN, tanto en la unidad de Ajusco como de Azcapotzalco (la información sobre la composición del estudiantado de la Universidad se extrajo de 160 de estos cuestionarios). Durante una segunda etapa (1982-83) se realizaron entrevistas (10) y aplicaron cuestionarios (30) en varias unidades del SEAD-UPN, tanto en el D.F.

enfrentamiento entre estos grupos denota que la profesionalización del magisterio implica la reestructuración, no sólo de un conjunto de instituciones educativas sino -fundamentalmente- de una estructura de poder (Kovacs, 1983). De aquí que los elementos puramente técnicos o académicos que se debaten con motivo de la creación de la Universidad adquieran relevancia -en nuestro recuento- en función de los intereses políticos en juego (Fuentes Molinar, 1980).

La estructura del presente capítulo tiene como objeto determinar las diversas etapas por las que pasa la UPN durante sus primeros años de vida. La descripción comienza en el último año de gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, cuando los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación le plantean la Universidad como una demanda política al candidato a la presidencia, José López Portillo. Analizamos, en esta primera parte, la transformación de una vieja aspiración del magisterio en petición política del SNTE a finales del sexenio de Luis Echeverría y en compromiso prioritario del gobierno de López Portillo.

En el segundo apartado describimos cómo las autoridades a cargo del sector educativo durante el sexenio 1976-1982 dan respuesta a la demanda sindical convirtiéndola en un problema 'técnico'; es decir, a través de la elaboración de planes y programas educativos así como de disposiciones jurídicas que les permiten 'ir tomando las riendas' de un proyecto planteado inicialmente por la cúpula sindical del magisterio. A la luz de este propósito se comprende por qué, a pesar de la

como en provincia; se entrevistó, asimismo, a profesores y alumnos de la ENS (10). Finalmente, en la última etapa (1987-88) se entrevistaron a altos (ex)funcionarios de la SEP y de la UPN (20 entrevistas). Aunado a lo anterior, se llevó a cabo un detallado análisis: 1) hemerográfico para el período entre octubre de 1975 y diciembre de 1988 (Uno más Uno, Excelstor, La Jornada, El Nacional, El Día, El Universal; El sol de México, La Prensa; Razones y Proceso) así como de publicaciones oficiales de 2) la SEP, 3) la UPN, 4) el SNTE y de 5) de trabajos sobre la UPN realizados por estudiosos interesados en la misma. Se participó, asimismo, en una serie de eventos y reuniones de la UPN, la SEP, la ENS, el SNTE y la CNTE. Debido a que la cronología en la que se basa la investigación se construyó a partir de todas estas fuentes, sólo haremos referencia a ellas en el caso de citas textuales. Para mantener el anonimato de los informantes solamente hacemos referencia a la etapa en que se llevó a cabo la entrevista (I, II o III) y a la institución a la que pertenece el entrevistado.

premura del liderazgo sindical por inaugurar la Universidad Pedagógica, se alarga el periodo que transcurre entre la promesa inicial para la creación de la misma en octubre de 1975 y la instalación, en marzo de 1977, de la primera Comisión Mixta SEP-SNTE encargada de elaborar un anteproyecto para la nueva institución; entre esta fecha y la publicación del decreto de creación de la UPN el 29 de agosto de 1978; entre la creación legal de la Universidad y el inicio de las labores docentes en marzo de 1979.

En los apartados tres y cuatro nos centramos en el desarrollo de la lucha por el control de la UPN una vez que ésta se ha convertido en realidad. Nos preocupamos por analizar, primero, cómo se refleja el enfrentamiento de dos proyectos distintos de la Universidad -el de las autoridades de la SEP y el de la dirigencia del SNTE- en la escisión institucional de la misma; después, cómo reaccionan el grupo de los normalistas de la SEP y los disidentes del SNTE frente a estos proyectos; y, finalmente, cómo la propia comunidad universitaria comienza a jugar un papel cada vez más importante en esta disputa. El objetivo central de esta parte de la tesis consiste en explicar la aparente paradoja que representa el desarrollo tan incierto de una política educativa en un sexenio en el que las autoridades del ramo afirman que, por primera vez en la historia del desarrollo educativo nacional, el gobierno ha asumido una 'forma rigurosa de planeación integral'.³ Para comprender esta situación es necesario entender que la Universidad Pedagógica representa proyectos radicalmente distintos para cada uno de los actores afectados por su creación.

El medio más eficaz para conseguir los fines de Vanguardia Revolucionaria -la camarilla sindical que le 'arranca' a José López Portillo la promesa de crear la 'casa mayor' del magisterio mexicano- "es una universidad de masas, una institución centralizada y de cobertura amplia que conforme un verdadero sistema de formación de maestros a nivel nacional".⁴ El triunfo de este proyecto implicaría el

³ Ver Poder Ejecutivo Federal, 1977.

⁴ Entrevista I. 10, Funcionario, DGCMPM, SEP.

fortalecimiento político de la cúpula sindical tanto dentro del propio SNTE como en el contexto más amplio del sector educativo y del aparato estatal. Lo primero, porque justificaría su papel de intermediario entre sus propios agremiados y las autoridades estatales dentro y fuera de la Secretaría. Lo segundo, porque habría no sólo retenido sino ampliado su poder frente a sus contrincantes en el interior de la burocracia educativa; ello a través del control de las instituciones y dependencias oficiales encargadas de la formación del magisterio. Lo tercero, porque contaría con mayor fuerza para competir por los puestos de elección popular dentro del partido oficial destinados a los diferentes grupos de interés corporativistas que lo conforman.

La conveniencia del 'grupo tecnocrático' -un grupo de funcionarios que empiezan a ocupar los altos mandos de la SEP a partir de la administración de Luis Echeverría- se refleja en una institución de excelencia académica, que atienda inicialmente a un número reducido de docentes en una unidad localizada en la ciudad de México, cuya expansión pueda planearse debidamente de tal forma que la UPN realmente llegue a representar una alternativa para la formación del magisterio mexicano. La imposición de este proyecto representa la oportunidad de: 1) renovar el sistema de formación del magisterio mediante la recuperación del control de un ámbito burocrático que había caído bajo el dominio creciente de VR del SNTE; 2) impulsar la creación de la Pedagógica en un 'ambiente de respeto' frente a la tradición normalista y de 'negociación conciliadora' frente al grupo dominante del Sindicato; y 3) "proyectar una imagen del Estado como promotor de la modernización de su aparato administrativo con el propósito de prestar un servicio eficaz y de alta calidad tanto al gremio magisterial como a la población en general".⁵ Puede afirmarse, por ende, que tanto "la satisfacción de las aspiraciones de ascenso económico y social del magisterio así como la prestación de servicios de mejoramiento profesional constituyen un medio a través del cual

⁵ Entrevista I: 8; Funcionario, Dirección General de Educación Normal.

dos sectores distintos de la burocracia estatal intentan obtener control y lealtad política de una misma clientela: los maestros normalistas".⁶

Existe un tercer actor -mucho más heterogéneo que los anteriores- el cual, si bien no plantea un proyecto de Universidad alternativo, sí opone cierta resistencia a los modelos institucionales de la misma que pretenden impulsar tanto los tecnócratas como los vanguardistas. En el período anterior a la creación de la Universidad ambos entreven en la Pedagógica, por un lado, "un camino para el ascenso socioprofesional de las bases magisteriales pero, por el otro, una institución que pudiera poner en peligro su propia sobrevivencia".⁷ Para la burocracia normalista, en el caso de que la UPN suplantara -a mediano o a largo plazo- las funciones que por casi un siglo habían constituido la razón de ser de instituciones como la Escuela Normal Superior de la ciudad de México o la Escuela Nacional de Maestros; y, para la disidencia magisterial, en el caso de que el resultado de la pugna en torno a la Pedagógica entre las cúpulas de la SEP y del SNTE se inclinara a favor del sector hegemónico del Sindicato lo cual llevaría, necesariamente, a un debilitamiento de las 'corrientes democráticas' en el interior del mismo.

A pesar de que tanto la composición de este grupo como las alianzas que establece con los demás actores se modifica a través de las distintas etapas del desarrollo institucional de la UPN, su bandera de lucha siempre es la misma: la defensa del normalismo, es decir, de los intereses de un grupo profesional incrustado en ciertas áreas de la burocracia educativa. A este grupo lo encabezan, fundamentalmente, los directivos de las principales instituciones de educación normal del país y un grupo de normalistas que han logrado cierta permanencia en los rangos medios de la burocracia de la SEP. Los intereses de este tercer actor coinciden -en el caso de la UPN- con los de la disidencia magisterial en el interior del SNTE, aun cuando no existe un vínculo orgánico entre ellos. Esta última plantea la creación de una 'casa de

⁶ Entrevista III-1. ex-Funcionario, SEP.

⁷ Entrevista I.1. profesor UPN.

estudios democrática' que le permita mantener la precaria cohesión de un conjunto de grupos con ideologías políticas distintas en aras de la participación de los mismos en un proceso de toma de decisiones que habrá de afectar, directamente, su nivel de vida. De aquí que su lema sea: "la atención a los verdaderos intereses del ejército de maestros al servicio del Estado".⁸

Una vez echada a andar la nueva institución, la misma 'comunidad universitaria' se comienza a transformar -paulatinamente- en un grupo de poder que habrá de luchar por definir el desarrollo de su institución, a partir de una dinámica interna. A pesar de que en un principio este actor adopta como propias las banderas enarboladas por el grupo compuesto por los normalistas y los disidentes, es decir: "respeto a la tradición normalista y a las aspiraciones democráticas del magisterio",⁹ con el paso del tiempo sus intereses se definen en función de los problemas de su propia institución.¹⁰

Tanto los intereses como la base de poder de estos cuatro grupos nos permiten comprender el tipo de institución por el que lucha cada uno de ellos, así como la estrategia que utilizan para impulsar sus respectivos proyectos. Planteada en términos generales, ésta es la misma para todos: obtener el control de ciertos ámbitos institucionales para, por una parte, legitimar su existencia como grupo de poder ante sus propios agremiados así como dentro del contexto mayor del aparato burocrático-estatal; y, por la otra, lograr el acceso a ciertas posiciones claves dentro del gobierno lo cual les abre el camino para participar, en un futuro, en el proceso de negociación política que les permita asegurar la obtención de determinados 'recursos escasos'. La vía que para ello plantea el liderazgo sindical es *la centralización* del sistema de formación de maestros por medio de la Universidad Pedagógica. El camino que trazan los actores gubernamentales al

⁸ Entrevista II: 9, profesor, SEAD-UPN.

⁹ Entrevista I: 2, profesor UPN.

¹⁰ Importa señalar que este grupo tampoco es homogéneo. Dado que los puestos directivos de la UPN se encuentran controlados por la tecnocracia de la SEP, cuando hablamos de la 'comunidad universitaria' nos referimos a los docentes, trabajadores administrativos y alumnos de la Universidad.

mando del sector educativo es la creación de una institución que coordine a pero mantenga *la independencia* de los demás centros y dependencias oficiales encargados de la preparación de docentes. La solución que proponen los normalistas, los disidentes y, a la larga, los profesores y alumnos de la propia Universidad es *la integración* del conjunto de instituciones encargadas de la preparación de los maestros, a partir de un esquema muy distinto de aquel de VR; es decir, "con base en un proyecto elaborado desde abajo, con la participación activa de todos los maestros y no impuesto desde arriba, por una cúpula sindical que no representa adecuadamente los intereses de sus agremiados".¹¹

Lo anterior nos ayuda a comprender cómo un proyecto que en principio obedece a un mismo propósito -la creación de una institución que aliente al maestro en su esfuerzo por conseguir una 'anhelada movilidad social y un justo reconocimiento profesional'- se transforma en motivo de una "lucha política que no permite la satisfacción plena de los intereses de ninguno de los grupos en pugna".¹² Por su parte, VR demanda que el gobierno cumpla con un compromiso de campaña contraído con la cúpula magisterial pretendiendo, **por** ese medio, obtener el control total del sistema de formación de maestros en todo el país. Los tecnócratas intentan, por otro lado, aprovechar las expectativas creadas en torno a la UPN entre las filas magisteriales para impulsar un proyecto institucional que le permita establecer paulatinamente un contrapeso al poderoso organismo sindical sin enfrentarse abiertamente con éste. Finalmente, los normalistas y la disidencia del SNTE así como los docentes y estudiantes de la UPN le reclaman al Estado una Universidad que satisfaga sus respectivas aspiraciones.

La transacción política a la que necesariamente lleva el enfrentamiento entre estos proyectos resulta en la creación de una Universidad no 'tan rectora de la educación normal' como lo hubiesen

¹¹ Entrevista II: 4, estudiante, SEAD-UPN.

¹² Entrevista III: 2, Rector, UPN.

deseado los líderes sindicales que la demandan inicialmente; ni 'tan excelente' como la hubieran querido los funcionarios de la Secretaría que la impulsan en un principio; ni tan cercana a los intereses de la 'tradicción normalista' como lo hubieran deseado los representantes de la misma en el interior de la SEP; ni tampoco 'tan democrática' como lo hubiesen querido los disidentes.

En las páginas que siguen tendremos oportunidad de ver cómo el cambio en la correlación de fuerzas entre los distintos actores que participan en la instrumentación de esta política determina el desarrollo institucional de la UPN, en un lapso que va del final del sexenio de Luis Echeverría Álvarez al último año de la administración de José López Portillo. Como ya lo señalamos en el primer capítulo de la tesis, nuestro interés no reside en evaluar el éxito o fracaso alcanzado por la UPN en función de su propósito oficial; es decir, el de 'incidir en la calidad del magisterio mexicano'.¹³ Consideramos que la viabilidad de los diferentes proyectos políticos que, en dicha institución, impulsan los cuatro grupos a los que hemos hecho referencia depende de las tácticas de lucha utilizadas por los mismos para lograr sus propósitos. Nuestra estrategia analítica se centra, por tanto, en detectar las tensiones que se derivan de la 'lógica política' a la que obedecen los actores en pugna. Ello, como un medio para comprender el cuestionamiento actual de una estructura de poder que rebasa, por mucho, a esa institución.

Importa destacar por último que, en el análisis detallado del proceso político-administrativo que implica la creación de la UPN, dejaremos a un lado aquellos esquemas interpretativos que escinden la decisión de la instrumentación de una política; el discurso administrativo de la negociación política; y el funcionamiento de estructuras formales del de los procesos reales (Oszlak, 1979 y 1980). Intentaremos demostrar, en suma, cómo el estudio de una política pública puede constituir un camino nuevo para la comprensión de la dinámica de los principios organizativos característicos del régimen

¹³ Cfr. planes y programas educativos del gobierno 1976-1982.

politico mexicano, tal y como ésta ha evolucionado a lo largo de casi medio siglo.

1. LA UPN COMO DEMANDA POLITICA DEL SNTE Y COMPROMISO DE CAMPAÑA DE JOSE LOPEZ PORTILLO (octubre de 1970 a noviembre de 1976)

Aun cuando el proyecto de la UPN se comienza a mencionar entre las filas magisteriales durante la administración del presidente Luis Echeverría, éste se identifica -desde un principio- como tema de la campaña electoral del entonces candidato a la presidencia de la República, José López Portillo. Este hecho habrá de determinar la naturaleza de la negociación política que subyace en la transformación de una demanda magisterial en un programa prioritario de la agenda política con la que se inaugura el sexenio 1976-1982. En el presente apartado daremos cuenta de este proceso.

1.1 FORMULACION DE LA DEMANDA POR LA CUPULA MAGISTERIAL

En el marco de la II Conferencia Nacional de Educación organizada por el SNTE en octubre de 1970,¹⁴ el liderazgo sindical acuerda "pedir al Estado mexicano la creación de un Instituto Nacional de Ciencias de la Educación que englobe a las escuelas normales, a las instituciones de divulgación e investigación pedagógica y que se encargue de la superación y mejoramiento profesional del magisterio" (Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976: 56). Ello como parte de una estrategia más amplia referida a la necesidad de reestructurar el sistema nacional de formación de maestros así como de implantar el bachillerato como antecedente de la educación normal. En respuesta a

¹⁴ A escasos dos meses de la toma de posesión de Luis Echeverría.

estas demandas de los representantes del sindicato magisterial, "la formación de maestros dentro de nuevos modelos académicos" se plantea como problema básico de la reforma educativa emprendida por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976: 60).

Como vimos en el capítulo anterior, en 1971, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, fundado en 1943, se convierte en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. En 1973 se expide una Ley Federal de Educación que viene a suplantar a la Ley Orgánica promulgada en 1941, en la cual se define a la educación normal como enseñanza de tipo superior. Por otra parte, entre los meses de junio y agosto de 1975, el Consejo Nacional Técnico de la Educación organiza una serie de reuniones nacionales y seminarios regionales encaminados a reformar los planes y programas de la educación normal, cuyos trabajos culminan con la aprobación del nuevo programa de estudios -denominado Plan 75- en el mes de septiembre. Finalmente se crean, en 1975, las licenciaturas en educación preescolar y primaria que se imparten, a partir de 1976, por medio de la Dirección General arriba mencionada y le brindan la oportunidad a los maestros en servicio -por primera vez en la historia del país- de obtener un grado de nivel superior (Bravo Ahuja y Carranza Palacios, 1976: cap.III).

Durante los últimos dos años del sexenio de Luis Echeverría Álvarez existen dos discursos paralelos en lo que toca a la política desarrollada en materia educativa. Mientras el gobierno saliente se preocupa por afianzar y recapitular sus logros, la campaña presidencial del candidato designado por el PRI se constituye en escenario de las demandas y promesas que habrán de guiar el programa educativo de la próxima administración. Dentro de este contexto comienza a conformarse el perfil de lo que más tarde habría de llegar a ser la Universidad Pedagógica Nacional. El 13 de octubre de 1975, en un acto de apoyo masivo por parte de VR del SNTE al candidato a la presidencia José López Portillo, el entonces secretario general del Sindicato, Carlos Jonguitud Barrios, se refiere por vez primera a la

urgente necesidad de crear la UPN "como institución responsable de los distintos aspectos relacionados con la enseñanza: investigación, evaluación y formación profesional del magisterio".¹⁵ Dentro del marco de este acto magisterial y, frente a los máximos dirigentes del PRI y del SNTE, López Portillo exhorta a los maestros a participar activamente en su campaña comprometiéndose, a cambio, con la creación de una nueva Universidad "que habrá de capacitar a quienes capaciten".¹⁶

En noviembre del mismo año, en una reunión de trabajo sobre problemas educativos celebrada en la Escuela Rafael Dondé a la que asisten representantes de las Secciones IX, X y XI del SNTE,¹⁷ López Portillo y Jonguitud Barrios reiteran el intercambio de votos que habían hecho público en el acto magisterial del mes de octubre: apoyo político a cambio de la creación de una nueva institución de educación superior encargada de la capacitación del magisterio. Mientras el candidato a la presidencia se refiere a la necesidad de crear un instituto de capacitación administrativa que habría de estar ligado a la UPN, el Secretario general del SNTE pide la formación de un "Instituto Nacional de Ciencias de la Educación o una Universidad Pedagógica" reiterando, con ello, la demanda sindical planteada en las conclusiones de la Conferencia Nacional celebrada por el SNTE en 1970.¹⁸ Un mes más tarde, el Profesor Victor Hugo Bolaños¹⁹ presenta -en el marco de una reunión nacional sobre educación primaria celebrada en el estado de Oaxaca- una ponencia en la que reitera la petición de la UPN frente al candidato presidencial.²⁰

Cabría preguntarse aquí por qué el presidente Echeverría responde a la demanda sindical en torno a la Pedagógica, hecha al principio de

15 La Jornada, 14 de octubre de 1975.

16 Excelsior, 14 de octubre de 1975.

17 Las tres correspondientes al Distrito Federal, agrupando, la primera a los maestros de preescolar y primaria; la segunda, a los de educación media; y la tercera, a los trabajadores técnicos y manuales.

18 Excelsior, 7 de noviembre de 1975.

19 A cargo de la Dirección General de Educación Normal.

20 Uno más uno, 7 de diciembre de 1975.

su administración, con una serie de medidas que en realidad postergan la creación de la misma. Existe una explicación 'técnica' en la que puede aludirse a la necesidad de sentar las bases normativas e infraestructurales para llevar a cabo un proyecto de la envergadura de la UPN. Pero las acciones que se emprenden durante el gobierno echeverrista en el rubro de la educación normal también pueden interpretarse a la luz de una 'lógica política' que se entiende en función de la experiencia administrativa del presidente en turno.

Como ex-oficial mayor de la Secretaría de Educación Pública, Luis Echeverría conoce de cerca a dos de los principales líderes en la historia reciente del SNTE: Manuel Sánchez Vite²¹ y Carlos Jonguitud Barrios. Durante su gobierno, Echeverría nombra al primero como presidente del CEN del PRI y favorece la articulación de una camarilla política a cargo del segundo la cual, como ya hemos visto, habría de asumir el control del sindicato magisterial a partir de 1972. Lo anterior, aunado a las acciones emprendidas durante su mandato en aras de mejoras económicas y opciones de capacitación para el magisterio en servicio, le permite al presidente Echeverría mantener relaciones cordiales con uno de los grupos corporativistas más numerosos y, por ende, más importantes del país.²²

Es posible especular que, conociendo los intereses políticos de los líderes magisteriales que el mismo Echeverría fortalece (en el interior del SNTE y del PRI), éste haya optado por 'prestar oídos sordos' a una petición como la de la UPN. Ello con el propósito de no embarcarse en un proyecto educativo que implicaría fortalecer aún más al grupo de VR en el ámbito de la SEP, en el cual el Presidente apoya a un grupo tecnocrático que impulsa un proyecto político opuesto al del organismo magisterial. Se posterga, así, la satisfacción de una demanda que se reitera al candidato presidencial designado en 1975, en un momento en el que éste requiere del apoyo electoral que puede

21 Sánchez Vite fue Secretario General del SNTE durante 1952-1955, período en el cual Luis Echeverría ocupó la oficialía mayor de la SEP (cfr. Prawda, 1987: 240).

22 Esto es congruente con una política general de la administración echeverrista, orientada al fortalecimiento de los mecanismos corporativos del régimen (Cfr., análisis de la creación del INFONAVIT en Aldrete Haas, 1989).

brindarle un grupo de poder que ha tenido ya cuatro años para fortalecerse tanto dentro del propio SNTE como de la burocracia estatal. Esta situación, aunada al hecho de que su antecesor había puesto las condiciones que hacían posible la creación de una institución como la Pedagógica, explica el compromiso político que adquiere José López Portillo desde el inicio de su campaña presidencial.

1.2 INCLUSION DE LA UPN EN LA AGENDA POLITICA PARA 1976 -1982

Durante 1976 se hace más visible la doble tónica de retrospectión y prospección que tradicionalmente caracteriza al discurso oficial durante los últimos meses de un ciclo sexenal. Este hecho nos brinda la oportunidad de analizar de cerca la relación mantenida por los diversos grupos de poder en el sector educativo a lo largo del período presidencial que está por concluir. El debate suscitado sobre los avances del sector educativo durante el sexenio 1970-1976 refleja: 1) una relación de cooperación y de apoyo mutuo entre las autoridades educativas y el liderazgo sindical a pesar de algunos embates verbales que, de vez en cuando, rompen estas reglas de cordialidad; 2) un creciente número de fricciones intragremiales resultado del fortalecimiento del sindicalismo independiente, frente a las cuales el Estado adopta una postura de "no intromisión en los asuntos internos del Sindicato";²³ y 3) una serie de ataques continuos al gobierno por parte de los sectores más conservadores de la sociedad,²⁴ con motivo del "atentado que representa el Artículo 3o. Constitucional en contra de la libertad de enseñanza así como de las tendencias izquierdizantes

²³ Lo que equivale, en los hechos, a un apoyo tácito al grupo de VR. La Jornada, 15 de mayo de 1976.

²⁴ Representados por organismos como la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), asociación independiente de padres de familia a nivel nacional.

de los libros de texto impuestos por el Estado".²⁵ Cabe destacar aquí, a manera de ejemplo, una serie de actos que ilustran esta situación.

Mientras el secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja, subraya los logros en materia educativa de la administración saliente Carlos Jonguitud Barrios destaca, en una declaración a la prensa hecha el 2 de abril de 1976, las buenas relaciones que han prevalecido entre el Sindicato y la Secretaría de Educación a lo largo de los últimos seis años. En la ceremonia del día del maestro del 15 de mayo siguiente, así como en una reunión educativa celebrada el 12 de junio -con presencia del presidente Echeverría y de funcionarios de la SEP, UNAM, UAM y ANUIES- Jonguitud reconoce el impulso sin precedentes que se da al sistema educativo durante el sexenio de Echeverría Alvarez. El 28 de septiembre del mismo año, Jonguitud Barrios es nombrado nuevo presidente del Congreso del Trabajo.

Por el contrario, el sindicalismo independiente manifiesta su insatisfacción frente a la reforma educativa del gobierno saliente. El 14 de enero de 1976, a nombre del Movimiento Revolucionario Magisterial (MRM), Othón Salazar denuncia la educación abierta impulsada por Echeverría como "una nueva forma de fraude" (y afirma que) "el pueblo tiene derecho a una educación formal".²⁶ El 11 de febrero del año en curso, dentro del marco del primer Congreso Popular Nacional de la Educación organizado por el SNTE, los grupos representantes del magisterio independiente le reclaman a sus dirigentes el que no hayan obtenido una mejora salarial sustantiva para sus agremiados ni tampoco logrado condiciones propicias para la profesionalización de los maestros. En la misma tónica, el MRM denuncia el "charrismo del Sindicato" en un desplegado periodístico aparecido el 3 de julio.²⁷ Por su parte, la UNPF califica de dogmáticos los libros de texto implantados por Echeverría. Como respuesta a este

25 Excelstor, 12 de junio de 1976.

26 El Día, 14 de enero de 1976.

27 El Nacional, 3 de julio de 1976.

ataque, el Secretario general del SNTE declara que los "libros de texto cumplen con su misión".²⁸

Importa señalar que el tema de la UPN no aparece en estas declaraciones. Lo contrario ocurre en lo que toca a la campaña presidencial. Como parte de esta última se realizan una serie de actos cuyo objetivo fundamental es el de comenzar a armar el programa educativo que habrá de caracterizar a la administración entrante. Entre los temas que se manejan con mayor visibilidad en lo que toca a la conformación de la agenda política del próximo gobierno, destaca el de la UPN. Tomemos algunos ejemplos del desarrollo de la campaña a lo largo de 1976, en los que se refleja este hecho.

El 24 de enero se lleva a cabo un acto en Toluca, en el cual el licenciado López Portillo se compromete a "crear la UPN así como a fortalecer el pacto federal a través de la descentralización educativa"²⁹ frente a los maestros de dicha entidad. En una asamblea magisterial celebrada el 3 de mayo en Pachuca, Hgo., José López Portillo declara ante Carlos Jonguitud Barrios que su gobierno habrá de concebir a la educación "como instrumento para estructurar el cambio dentro de la democracia, como factor para lograr la justicia social, para lo cual será necesario llevar a cabo una rigurosa planeación educativa".³⁰ Finalmente, en una reunión sobre Educación, Ciencia y Tecnología organizada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, 27 expertos en educación encabezados por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez destacan "la urgencia de crear una comisión que se encargue de estudiar las bases jurídicas, administrativas y técnicas que habrán de regir el funcionamiento de la UPN".³¹ Se enfatiza, asimismo, la necesidad de una redistribución regional de los maestros, del fortalecimiento de la investigación pedagógica y de la creación de la escuela básica de diez años. En la sesión final del Congreso Nacional de Educación celebrado en Jurica,

28 Excelsior, 15 de mayo de 1976.

29 Excelsior, 25 de enero de 1976.

30 El Nacional, 4 de mayo de 1976.

31 El Universal, 15 de junio de 1976.

Qro. el 23 de noviembre, el SNTE analiza el proyecto de la UPN propuesto por el IEPES. Finalmente, en una reunión en Cuilapan de Guerrero Oax., a la que asisten funcionarios de la SEP, simpatizantes del PRI y representantes del magisterio se reiteran algunos de los principales temas de campaña en lo que toca al sector educativo, entre los cuales la UPN vuelve a ocupar un lugar prominente.

Es posible afirmar, por tanto, que entre octubre de 1975 y noviembre de 1976 la UPN no sólo pasa de ser una petición de los líderes del SNTE a una promesa por parte del candidato presidencial. Antes de la sucesión ésta comienza, incluso, a perfilarse como una de las políticas educativas más importantes de la administración entrante. Muestra de ello es el hecho de que la factibilidad de dicho proyecto comience a ser analizada por el sector oficial, tanto del PRI como del SNTE, en los distintos foros sobre cultura y educación organizados por el IEPES. Como tema fundamental de la campaña presidencial que se desarrolla en los últimos 12 meses del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, la Universidad Pedagógica se convierte así en la principal demanda política que la cúpula magisterial le plantea al candidato José López Portillo así como en el proyecto educativo de mayor envergadura con el que este último asume la Presidencia de la República.

2. LA TRANSFORMACION DE UNA DEMANDA POLITICA EN UN PROBLEMA 'TECNICO': EL DECRETO DE CREACION DE LA UPN (enero de 1977 a agosto de 1978)

En este apartado nos ocuparemos de analizar la incorporación de la demanda sindical en torno a la UPN en los planes y programas de gobierno de la administración del presidente José López Portillo. En una primera sección haremos referencia a la 'agenda formal' para la creación de la UPN, la cual se establece como parte del esfuerzo emprendido por el gobierno lópezportillista en aras de una 'racionalización' de la estructura y del funcionamiento de la burocracia educativa como medio para elevar la calidad de los servicios que ésta

ofrece a la población. En una segunda parte, describiremos el proceso de negociación política entre la SEP y el SNTE que antecede a la instrumentación jurídica de la Universidad Pedagógica.

Si en un principio el proyecto oficial de la Pedagógica corresponde a la concepción que de la misma tiene VR, el decreto de creación que le da vida refleja la visión de los tecnócratas de la SEP sobre la naturaleza que debiera tener la primera institución formadora de docentes a nivel superior. Mientras el primero plantea a la UPN como una institución masiva y rectora del sistema de educación normal a nivel nacional, los segundos defienden un proyecto de universidad elitista, de excelencia académica, que constituya una alternativa a los programas ofrecidos tradicionalmente por los centros de enseñanza normal.

2.1 LA UPN EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACION EDUCATIVA DEL SEXENIO 1976-1982 Y LA MODERNIZACION DE LA SEP

En su primera salutación con motivo del año nuevo el presidente José López Portillo destaca, frente a miembros del SNTE y funcionarios de la SEP, la necesidad de llevar a cabo un proceso de consulta que desemboque en la elaboración de un diagnóstico tanto cualitativo como cuantitativo de los principales problemas, recursos y necesidades del sector educativo. El 24 de enero López Portillo recibe en Palacio Nacional a integrantes del Consejo Nacional Técnico de la Educación con el objeto de precisar la agenda de actividades que, en palabras del entonces titular de la SEP Porfirio Muñoz Ledo, "habían de concluirse seis meses después con la elaboración del Plan Nacional de Educación (PNE) como instrumento para superar la crisis educativa por la que atraviesa el país".³² Una vez establecida la agenda e integradas las comisiones de trabajo, el 25 de enero de 1977 Porfirio Muñoz Ledo declara constituida la comisión de consulta encargada de precisar los lineamientos de la política educativa para el período 1976-

³² Excelsior, 25 de enero de 1977.

1982.³³ El presidente López Portillo invita, asimismo, a representantes de las comisiones sobre educación de las cámaras de diputados y senadores a participar en el proceso que habría de culminar en la elaboración del PNE.

Entre febrero y agosto del mismo año la comisión del PNE se encarga de coordinar varias reuniones regionales,³⁴ cuyos trabajos culminan el 10 de agosto con la presentación del Plan Nacional de Educación ante José López Portillo, el gabinete presidencial, diputados federales, medios de información y expertos en materia educativa. Ante ellos, el secretario Muñoz Ledo plantea 'la planeación integral y comprensiva' del sistema educativo como una vía para erradicar la improvisación que ha caracterizado a la acción educativa por parte del Estado mexicano, en especial, en lo que se refiere a la enseñanza normal. En el apartado del Plan que se refiere a esta última se afirma:

"El número de establecimientos dedicados a la formación de maestros ha crecido en el México Revolucionario de modo impresionante, pero la propia celeridad de la expansión ha obstaculizado la unidad de objetivos y la congruencia de las acciones. En el presente existe una gran diversidad de planteles que se dedican a estas áreas, entre ellos: las escuelas normales de educación preescolar y de educación primaria, las normales superiores, las normales de especialización, las escuelas de educación física, las escuelas de maestros de capacitación para el trabajo técnico industrial y técnico agropecuario, así como las diversas instituciones dedicadas a la formación de profesores en disciplinas artísticas. No todas ellas están adscritas a la misma entidad coordinadora, las normas pedagógicas que las rigen obedecen a criterios diversos y la programación de recursos humanos para la educación ha encontrado por ello severos obstáculos" (PNE, IV: 5,9; subrayado nuestro).

33 La comisión del PNE quedó constituida por un consejo coordinador presidido por el secretario de Educación, un consejo técnico encabezado por el secretario general del SNTE y diez comisiones de estudio.

34 La primera de ellas se celebra en Guadalajara el 6 de junio con la participación de nueve estados de la República. Importa destacar, asimismo, la reunión del 11 de julio en Palacio Nacional, en la que se dan a conocer los trabajos del PNE referentes a la educación básica así como a la formación de maestros.

Como solución a la improvisación y desarticulación que histórica y crónicamente han aquejado al sistema de formación de maestros problemas estos que, se afirma, han resultado en una enseñanza normal deficiente y, por tanto, en la baja calidad de la educación que ofrece un ejército de educadores mal preparados- se hace referencia a la promesa contraída por López Portillo respecto a la Universidad Pedagógica:

"A lo largo de la campaña política del presidente López Portillo, el magisterio nacional le hizo presente la necesidad de concretar sus proyectos y aspiraciones en la organización de un sistema nacional de educación normal que se denominaría Universidad Pedagógica Nacional. Antes aún de concluir la campaña electoral, el Primer Magistrado expresó su profunda satisfacción por la voluntad reiterada de los maestros de capacitarse mejor para seguir capacitando e hizo suyo el proyecto de crear una institución de tal naturaleza y trascendencia" (PNE, IV: 6; subrayado nuestro).

El Plan señala por tanto que, crear la UPN,

"Implica revisar a fondo la estructura, el funcionamiento y los servicios que hoy integran la educación normal, a fin de fortalecerlos, reformarlos y articularlos conforme a un nuevo propósito... crear una gran institución nacional que coordine los esfuerzos en la formación de profesores, fortalezca su unidad y coadyuve a vincular las acciones de la federación, los estados y los particulares y constituya el resguardo de la doctrina fundamental que promueve la identidad nacional. El país puede y debe emprender un esfuerzo para hacer realidad el postulado de la Ley Federal de Educación, que eleve la carrera normalista al nivel de la educación superior, y otorgarle una calidad equivalente a las que se imparten en los institutos técnicos y en las universidades. Para lograrlo, el Plan Nacional de Educación ha previsto, desde los lineamientos iniciales trazados por el Secretario de Educación Pública, la fundación de la Universidad Pedagógica Nacional" (PNE, IV: 8, 12-13).

El PNE establece tres subprogramas con el objeto de reestructurar la educación normal: la integración del sistema de educación normal; la reconversión de la estructura actual de dicho sistema; y el desarrollo de recursos humanos para el sistema educativo nacional. Estos objetivos programáticos se traducen en el tercero de los cinco

objetivos prioritarios que conforman el programa educativo del gobierno federal, plasmado en los Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982 y 1981-1982, bajo el lema de 'elevar la calidad de la educación'. La consecución de dichos objetivos se plantea por medio de la instrumentación de un conjunto de actividades que se agrupan en 52 programas, de los cuales se señalan 12 como prioritarios para el año de 1979. La creación de la UPN se relaciona con dos de estos programas prioritarios: el sexto, que señala la necesidad de impulsar la formación superior y la investigación pedagógica y el séptimo, en el que se propone mejorar el sistema de formación de maestros en su conjunto.

El proyecto de la UPN que se plantea inicialmente en el PNE de 1977, se detalla en los Programas y Metas del Sector Educativo (PMSE) que se publican en 1979. Aun cuando estos últimos se presentan como una especificación, tanto cualitativa como cuantitativa, de los programas y subprogramas planteados en el PNE importa destacar que, en el caso de la UPN, esta especificación se traduce en un cambio de énfasis respecto a la razón de ser de dicha Universidad.³⁵ Si en el primero se hace referencia a una "institución que habrá de abocarse a la solución del problema de la educación normal del país" a través de la "integración y reconversión del sistema actual de enseñanza normal" (PNE, IV: 14), en los segundos se menciona la necesidad de "impulsar la formación y la investigación pedagógicas por medio de una institución que permitirá complementar el sistema de formación de maestros ampliando las opciones de los educadores" (PMSE: 52). Mientras en agosto de 1977 se presenta a "la UPN como parte de un esfuerzo mayor por desconcentrar tareas administrativas, agilizar procesos de flujo de información, incrementar la coordinación entre la federación y los estados y racionalizar la asignación de recursos en el sector educativo"

³⁵ Diversos analistas del sector educativo destacan el cambio de proyecto que se hace evidente entre el PNE de Porfirio Muñoz Ledo y los Programas y Metas del Sector Educativo de Fernando Solana.

(PNE, VII: 5-13)- en septiembre de 1979, "se proyecta atender a cerca de 100 mil estudiantes en la recién creada Universidad" (PMSE: 51).³⁶

En el plano meramente programático se afirma:

"Las transformaciones derivadas del desarrollo y la diversificación de los campos del quehacer público han dado lugar a la creación de organismos e instituciones a menudo como respuesta a problemas inmediatos y no como resultado de un enfoque sistemático capaz de traducir tales necesidades en una organización coherente y apta para la conducción efectiva de los fenómenos sobre cuyo curso se pretende influir. Así, se ha propiciado la superposición de funciones e instancias de decisión, la gestación de compartimientos estancos y centros de poder y, con frecuencia, la improvisación ha sustituido al análisis racional de los problemas y de sus alternativas de solución..." (PNE, VII: 5; subrayado nuestro).

De aquí que se plantee como meta:

"Definir claramente las responsabilidades y programas de las diversas dependencias y organismos, conforme a una convención sectorial que ayude a simplificar la estructura y a evitar duplicaciones" (PNE, VII: 6; subrayado nuestro).

Y que se destaque que:

"Lo importante es que en cada una de las áreas e instancias de la administración educativa se desenvuelva una preocupación sistemática por racionalizar sus tareas" (PNE, VII: 9; subrayado nuestro).

Puede verse así como, a pesar de que la creación de la UPN se presenta -en el discurso oficial- como parte de un proceso de "planeación democrática" que habrá de marcar el "tránsito del particularismo y el predominio de los intereses disgregantes a la administración moderna" (PNE:13), las variaciones en el planteamiento de la misma reflejan los intereses de los distintos grupos de poder que se habrán de disputar el control de este nuevo ámbito institucional. El análisis cuidadoso de los documentos en los

³⁶ 18 mil en el sistema escolarizado y 80 mil en el abierto.

que se especifica el programa educativo de la administración lópezportillista nos permite detectar, primero, cómo los tecnócratas de la SEP logran imponer un proyecto de Universidad opuesto al impulsado inicialmente por los vanguardistas del SNTE y, después, cómo los primeros ceden ante las presiones de los segundos. Como resultado de de ello se crean -en el interior de una misma institución- dos estructuras paralelas: una que obedece a su propio proyecto (el sistema escolarizado) y otra que responde, al menos parcialmente, a los intereses del liderazgo sindical (el sistema abierto).

Habría que mencionar, finalmente, las modificaciones del organigrama de la SEP que se llevan a cabo con el propósito de acomodar la creación de la Pedagógica. Aun cuando estas últimas pueden interpretarse a la luz del reordenamiento de la administración pública y -en especial- del sector educativo, importa destacar que también reflejan el interés de los altos mandos de la Secretaría por mantener un estrecho control de la instrumentación burocrática de dicho proyecto. En 1977 la Dirección General de Educación Normal así como la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, pasan a depender de la recién creada Coordinación de Educación Normal y Mejoramiento Profesional del Magisterio la cual, a su vez, depende de la Subsecretaría de Educación Básica. Para 1978 se suprime dicha Coordinación quedando adscritas ambas Direcciones Generales a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica.³⁷

En el organigrama de la SEP para 1979 aparece por primera vez la UPN, como organismo desconcentrado de la Secretaría, ligado a la misma Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. En este mismo año se crea el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal (CONACEN),³⁸ dependiente directamente del Secretario y conformado por funcionarios, directores de escuelas normales y maestros distinguidos, con el propósito de mantener el

³⁷ Ver organigrama en SEP, 1982, Vol I.

³⁸ Ver SEP-CNTE, 1984: 231.

equilibrio entre la oferta y la demanda de educadores para cada uno de los niveles y especialidades educativas, tanto a nivel regional como nacional. A partir de 1981 dicho Consejo se ocupa de analizar, asimismo, la posibilidad de implantar el bachillerato pedagógico como requisito para cursar la carrera de maestro de educación preescolar y primaria.³⁹

En 1981 se subdivide la Subsecretaría de Educación Básica en dos subsecretarías, una encargada de la educación elemental o primaria y otra responsable de la educación media (secundaria y bachillerato); quedando el nivel normal así como la UPN adscritos a la Subsecretaría de Educación Superior. Por último, en 1982, se transforma el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos en un Consejo encargado exclusivamente de coordinar la educación abierta a nivel superior, la cual habría de incluir la impartición de los cursos de la UPN basados en esta modalidad.⁴⁰

En el siguiente apartado nos ocuparemos de describir con mayor detalle el proceso de negociación política que se trasluce en la incorporación de la UPN en los planes y programas de gobierno así como en el esfuerzo de reforma administrativa emprendido por José López Portillo, y que obedecen a los intereses particulares de los distintos grupos involucrados en este episodio de 'reorganización institucional'. Denominaremos a este proceso la 'agenda informal' para la creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

³⁹ Propósito que como vimos no sólo había sido planteado con anterioridad durante el gobierno de LEA, sino por lo menos en cuatro ocasiones anteriores, a saber: en el Congreso de Educación Normal De Saltillo (1944); en la Junta Nacional de Educación (1954); en el Congreso Nacional de Educación Normal (1968); y en la Conferencia Nacional de Educación (1970).

⁴⁰ Ver organigrama en SEP, 1982, Vol I.

2.2 FORMULACION DEL DECRETO DE CREACION DE LA UPN

Con el inicio del nuevo gobierno comienzan, también, las presiones por parte del grupo burocrático-gremial para hacer realidad, lo antes posible, la promesa de campaña de José López Portillo. En el marco del XI Congreso Nacional Ordinario del SNTE celebrado en el mes de enero de 1977, el recién electo secretario general del Sindicato, José Luis Andrade Ibarra, anuncia la creación de la UPN ante el magisterio nacional. En respuesta, el presidente López Portillo agradece a los maestros el apoyo que lo llevó a la primera magistratura del país y reitera el compromiso de crear la UPN durante su mandato. En una reunión de trabajo con el secretario de Educación, Porfirio Muñoz Ledo, Andrade Ibarra declara que la UPN será la casa de estudios más alta de los maestros de México. El 25 de marzo se crea la primera Comisión Mixta SEP-SNTE, en el interior de la cual los miembros de VR toman la iniciativa para la elaboración del primer anteproyecto de la Universidad. En abril, el liderazgo sindical señala que la Pedagógica comenzará a funcionar en septiembre del mismo año. La Comisión Mixta concluye sus trabajos el 14 de julio, fecha en la cual el secretario Porfirio Muñoz Ledo anuncia que habrá que esperar hasta septiembre para que la cámara de diputados estudie la iniciativa de creación.

A pesar de esta declaración por parte del titular del ramo, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE comienza a circular de inmediato entre las secciones y delegaciones sindicales el documento oficial que refleja muy claramente los propósitos originales del liderazgo magisterial respecto a la UPN. A pesar de que se justifica este acto en aras de la discusión sistemática de dicho proyecto, el propósito que subyace en el mismo es más bien el de 'disuadir' cualquier duda que pudiera surgir en torno a la naturaleza de éste entre sus agremiados. En algunos de los artículos transitorios que se publican, el 30 de junio, como parte de dicho anteproyecto⁴¹ se lee:

⁴¹ Ver Anteproyecto sobre la UPN elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE, 30 de junio, 1977: 42-45. Nos referiremos a dicho documento con el nombre abreviado de Anteproyecto UPN; subrayados nuestros.

"-Todas las instituciones dependientes de la Federación que actualmente se encargan de impartir educación normal y programas de licenciatura docente en sus diferentes tipos, grados, modalidades y especialidades, se integrarán a la Universidad Pedagógica Nacional (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 4).

-Los actuales estudiantes de las escuelas normales básicas, superiores, de especialidades y de licenciatura, proseguirán sus estudios dentro de la Universidad Pedagógica Nacional, de acuerdo con los planes con los que iniciaron (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 8).

-Para la organización de la Universidad Pedagógica Nacional, así como para la selección de su primera planta, se integrará una Comisión Mixta Organizadora formada por tres representantes de la Secretaría de Educación Pública y tres del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y presidida por el C. Secretario de Educación Pública" (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 2).

El contenido de dichos artículos corresponde al planteamiento general del documento en el que se afirma:

"Al esfuerzo administrativo actual por constituir un verdadero sistema de educación normal debe corresponder la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, que será la columna vertebral del sistema que forme y perfeccione al magisterio... La multiplicidad de centros de dirección en relación con la formación, perfeccionamiento y actualización del magisterio así como las acciones de investigación educativa se agruparán en la UPN, siendo las escuelas normales superiores las encargadas de impartir los grados de licenciatura, maestría y doctorado mientras que la normal básica deberá cubrir el bachillerato general y ofrecer, al mismo tiempo, la formación docente básica que permita al egresado ingresar al nivel de educación superior" (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 2).

Por último, en lo que toca a la relación entre la SEP y la UPN así como a la organización interna de la misma, las disposiciones generales de este documento señalan:

"-La Universidad Pedagógica Nacional es una dependencia de la Secretaría de Educación Pública, a cargo de las tareas de dirección, organización, coordinación y control de la educación normal a las que se refieren el Artículo 3o. Constitucional y la Ley Federal de Educación (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 1).

-La Universidad Pedagógica Nacional tendrá por objeto además planear, organizar y dirigir investigaciones científicas, servicios y programas de mejoramiento profesional, así como ser órgano de consulta del Secretario del ramo en la planeación de la educación nacional (Anteproyecto UPN, 1977: artículo 3).

-La UPN funcionará, para el cumplimiento de sus fines, en la ciudad de México y en todos aquellos lugares del interior de la República donde sea necesario. Se integrará por: una unidad central, unidades regionales, escuelas normales superiores, centros e institutos y escuelas normales básicas. Las unidades centrales y regionales tendrán los siguientes órganos de gobierno: rectoría general, rectorías regionales, direcciones de las escuelas normales y de los centros e institutos" (Anteproyecto UPN, 1977: artículos 5 y 6).

Además de dar a conocer este proyecto bajo la forma de un folleto intitulado Qué es la UPN, el liderazgo magisterial realiza una amplia campaña publicitaria, a lo largo de todo 1977, presionando por acelerar los trabajos que habrían de desembocar en la inauguración de la Universidad Pedagógica. El 22 de julio, Andrade Ibarra define a la UPN como institución rectora del normalismo mexicano. En un desplegado publicado por el SNTE el 26 de agosto éste se pronuncia por una mayor profesionalización del magisterio, por la unidad del sistema educativo así como por una reestructuración de las escuelas normales a través de la UPN, la cual "habrá de combatir la formación elitista y levantar al magisterio de la subprofesionalización".⁴² El Secretario general del Sindicato aprovecha la celebración de varios eventos entre agosto y diciembre de 1977 para hacer patente -públicamente- su agradecimiento a José López Portillo por la creación de la UPN.

Importa mencionar, por otra parte, los actos de apoyo al gobierno de José López Portillo organizados por VR reiteradamente durante todo el año; sobre todo, en lo que se refiere a la 'Alianza para la Producción'. No obstante, el secretario de Educación Pública instrumenta una táctica dilatoria del proyecto mientras se termina la elaboración del Plan Nacional de Educación. En el marco del primer informe de gobierno, en septiembre, se ratifica el compromiso presidencial de crear la Universidad "sin que ello de ninguna manera

⁴² Excelsior, 26 de agosto de 1977.

vaya en detrimento de las normales".⁴³ Por tanto, después de transcurrido todo el primer año del sexenio el proyecto de la UPN sólo había pasado, de un compromiso de campaña, a un compromiso del gobierno de José López Portillo con la cúpula del SNTE.

El 31 de diciembre de 1977 Fernando Solana Morales sustituye a Porfirio Muñoz Ledo en el mando de la SEP. Desde el principio de su gestión, el nuevo Secretario habrá de enfrentarse nuevamente a la presión de VR respecto a la puesta en marcha de la UPN. El Secretario general del Sindicato comienza el año haciendo una declaración sobre la urgencia de inaugurar la Pedagógica. En la salutación presidencial del mes de enero, Andrade Ibarra reitera la inminente creación de la Pedagógica. Entre las primeras decisiones de su gestión, Solana nombra a Arquímedes Caballero como Coordinador de Educación Normal, Capacitación Pedagógica y Mejoramiento Profesional del Magisterio. El 5 de enero de 1978 Ismael Rodríguez, Director de la Escuela Nacional Superior anuncia que, si bien la Ley Orgánica y el proyecto general de la UPN están concluidos, éstos no pudieron ser estudiados el año anterior durante el período ordinario de sesiones del Congreso. El 10 de enero -en su primera reunión con la prensa como Secretario de Educación- Solana informa que el presidente ha designado una comisión presidida por Arquímedes Caballero, la cual habrá de encargarse de revisar y actualizar los proyectos de la UPN. La tarea de esta segunda Comisión Mixta SEP-SNTE se define, oficialmente, como "la de estudiar los detalles de la operación administrativa y docente de la nueva institución".⁴⁴ Ello con el objeto de emitir un dictamen con base en el cual "se pudiera poner en marcha la Universidad en el mismo año de 1978 o, a más tardar, para 1979".⁴⁵

En febrero de 1978, el liderazgo sindical informa que el proyecto de la Universidad estará listo en 65 días; en marzo del mismo año, el secretario de la Sección XVI del SNTE declara que la creación de la

⁴³ El Día, 2 de septiembre de 1977.

⁴⁴ El Universal, 11 de enero de 1978.

⁴⁵ Entrevista III; 1, ex-Funcionario, SEP.

UPN corre peligro debido a intereses contrarios a la misma por parte de funcionarios de la SEP; en abril, representantes de los centros de las licenciaturas de la DGCMPM demandan a Solana su incorporación a la UPN. Las declaraciones que hacen diversos funcionarios de la SEP entre febrero y mayo de 1978 respecto a la UPN dejan entrever las nuevas arenas de conflicto que se comienzan a conformar en torno al proyecto de la Pedagógica en el segundo año del gobierno de José López Portillo. Mientras Arquímedes Caballero señala que la UPN no sustituirá al sistema de educación normal, otro funcionario de la SEP anuncia que ésta pondrá el acento en la formación de maestros de educación básica. El titular de la Secretaría declara, por otra parte, que en poco tiempo la Pedagógica habrá de convertirse en "guía del sistema de enseñanza normal" y que sus egresados habrán de transformarse en "orientadores de la educación" en los años por venir; reitera, además, que la UPN no afectará los intereses del maestro sino, por el contrario, brindará una nueva alternativa educacional para los egresados de las normales.⁴⁶

El 8 de agosto de 1978 Andrade Ibarra organiza un acto frente al edificio del SNTE con 20 mil maestros que demandan la creación de la UPN, después del cual el dirigente magisterial se entrevista con el secretario Solana. El 28 del mismo mes se publica, finalmente, el decreto de creación de la UPN en el Diario Oficial. Acto seguido, Andrade Ibarra señala que "la creación de la UPN implica la verdadera realización de una reforma educativa".⁴⁷ Importa destacar que, en congruencia con la indefinición de los pronunciamientos oficiales que se hacen sobre la UPN entre octubre de 1975 y agosto de 1978, el decreto de creación se caracteriza ante todo por un alto grado de "prudencia legislativa, determinada evidentemente por una estrategia política" (Latapí, 1978). Para sustentar esta afirmación es necesario detenernos, brevemente, en un análisis de dicho documento.

⁴⁶ El Día, 14 de julio de 1978.

⁴⁷ El Día, 30 de agosto de 1978.

El decreto que crea la UPN (SEP, 1980) consta de tres capítulos: en el primero se definen la naturaleza de la misma así como las funciones que ésta habrá de desempeñar; en el segundo se hace referencia a su organización interna; y, en el tercero, se hace alusión escuetamente a las condiciones para el ingreso y promoción del personal académico y administrativo de la institución. Según se establece en el primer capítulo, se crea la Pedagógica como organismo desconcentrado de la SEP, con la finalidad de formar profesionales de la educación. En aras de este objetivo la UPN habrá de centrar sus funciones en la docencia, la investigación y la difusión aplicadas las tres al campo educativo (SEP, 1980: artículos 1, 2, 3). Las modalidades académicas y organizativas que requiera el desarrollo de la Universidad serán establecidas por el titular de la SEP (SEP, 1980: artículo 7). Para ingresar a esta casa de estudios se plantea como requisito haber concluido la educación normal o el bachillerato (SEP, 1980: artículo 4). Se deja abierta la posibilidad para que, a propuesta del Secretario del ramo, se establezcan instituciones similares a la UPN y vinculadas con ella, en distintas regiones del país (SEP, 1980: artículo 8).

Como puede verse, la caracterización que de la UPN se hace en el primer capítulo del decreto es poco específica sobre la relación entre ésta y el sistema de educación normal. Tampoco se determina la naturaleza de las unidades regionales de la UPN que podrían crearse con el tiempo. Aun cuando se definen las funciones principales de la casa de estudios, no se señala cuál de ellas habrá de ser prioritaria. En consecuencia, se deja indefinido el perfil del egresado de dicha institución. Lo único que sí queda claro es la dependencia de la Universidad en sus aspectos académico y administrativo de las decisiones del secretario de Educación Pública; cuestión que se refuerza en el capítulo dos del decreto en el cual se precisa su organización interna.

Los órganos de la Universidad serán: el rector, los consejos académico y técnico, los secretarios académico y administrativo y los jefes de las áreas académicas. El único órgano resolutorio es el rector; todas las demás instancias habrán de desempeñar una función de

apoyo. El rector estará encargado de dictar las políticas de orden académico y administrativo de la Universidad; nombrar y remover a los funcionarios así como al personal académico y administrativo de la misma; elaborar y presentar, ante el secretario de Educación Pública, el proyecto de presupuesto anual y administrar los recursos asignados a la institución. En caso de duda sobre cualquier resolución del consejo académico, será facultad del rector ejercer el derecho de veto a efecto de que el titular de la SEP resuelva en definitiva. Las obligaciones de los consejos académico y técnico son las de estudiar iniciativas, emitir opiniones, conocer informes, elaborar proyectos y vigilar la marcha de los planes y programas de la UPN. La actividad universitaria estará apoyada, asimismo, por una unidad de planeación (SEP, 1980: artículo 23). En resumen, este conjunto de disposiciones parece asegurar el poder del grupo de tecnócratas de la SEP sobre la dirección que habrá de tomar la nueva institución.

Finalmente, en el capítulo tercero del decreto se afirma que el ingreso y la promoción del personal que labore en la Universidad, y que no sea de confianza, habrá de estar sujeto al dictamen de una Comisión Académica Dictaminadora. Esta será objeto de una ulterior reglamentación que al efecto habrá de expedir el secretario de Educación Pública. Por tanto, todas las medidas necesarias para la tan llevada y traída 'excelencia académica' de la UPN quedan sujetas a la aprobación de un consejo académico todavía inexistente.

Procede detenernos un momento para tratar de explicar la táctica dilatoria, primero de Muñoz Ledo y después de Solana, frente a la 'embestida' de la cúpula magisterial en lo que toca al proyecto de la UPN. En primer término, habría que mencionar la resistencia por parte del grupo de tecnócratas al mando de la SEP para ceder a VR el control de un nuevo ámbito institucional, el cual se sumaría a la gran fuerza que de por sí había ido ganando esta agrupación en el interior de la Secretaría a lo largo de los últimos años.⁴⁸ El proyecto

⁴⁸ Como señala Olac Fuentes Molinar, "al iniciarse la actual administración... VR contaba con un amplio poder en la SEP, particularmente en las dependencias encargadas de enseñanza preescolar y primaria, en el nivel medio básico, en el

centralizador de la UPN que defiende VR presenta, además, otros costos de carácter político, económico y académico. Entre los primeros, habría que mencionar la oposición de los centros de enseñanza normal frente a la necesaria fusión de los mismos que implicaría dicho proyecto. Entre los segundos, cabe destacar la alta inversión que significaría crear una institución masiva como la que propone dicho grupo en el contexto de austeridad fiscal que caracteriza a la primera mitad del sexenio lópezportillista. Entre los últimos, importa señalar la dificultad que implicaría modificar significativamente la formación de los maestros si ésta se dejara en manos de aquellos que precisamente son producto de la baja calidad del sistema educativo. A la luz de lo anterior, se comprende el esfuerzo emprendido por los tecnócratas de la SEP para desarrollar una solución alternativa a la propuesta del liderazgo sindical; pugnando, así, por el establecimiento de una Universidad pequeña, cúpula del sistema de formación de maestros, que habría de crecer despacio y sin absorber a ninguna de las instituciones o programas existentes (Fuentes Molinar, 1980: 13).

Después de casi tres años de intensos debates, numerosos estudios y negociaciones secretas en diversas comisiones, la UPN pasa de promesa a posibilidad para convertirse finalmente, en agosto de 1978, en una realidad. Importa enfatizar, sin embargo, que permanecen aún sin respuesta cuestiones tan fundamentales como las siguientes: ¿Se tratará de una universidad masiva o de un centro de excelencia académica que aplique criterios rigurosos de selección? ¿Estará la UPN vinculada al sistema de educación normal del país o será independiente de éste? ¿Será la UPN una universidad centrada en la formación docente o en una formación universitaria más amplia? ¿Será simplemente una institución de enseñanza superior o se pretende convertirla en un instrumento de política educativa? ¿Se tratará de una institución limitada al D.F. o de alcance nacional?⁴⁹

sistema de formación de maestros, y en órganos de asesoría como el Consejo Nacional Técnico de la Educación" (Fuentes Molinar, 1980: 5).

⁴⁹ Estas interrogantes están planteadas en Latapí, 1978.

En la siguiente sección analizaremos el papel que desempeñan los principales grupos en pugna en la resolución de dichas cuestiones, mediante un proceso de negociación política que se reinicia con la puesta en marcha de la UPN.

3. INSTRUMENTACION INCREMENTAL DE LA UPN

Si bien es el modelo de los tecnócratas de la SEP el que finalmente se plasma en el decreto de creación de la Universidad, ante la reprobación del mismo por parte de la cúpula sindical comienzan nuevamente las negociaciones entre ésta y las autoridades educativas. Los primeros ceden ante las presiones de la segunda y el proyecto de esta última vuelve a ganar temporalmente la delantera (noviembre de 1978). Finalmente, al comenzar las labores docentes de la UPN, resurge el proyecto impulsado por los tecnócratas. De aquí que, en marzo de 1979, se inauguren realmente dos universidades distintas: la una apegada a la definición jurídica de la institución impuesta por las autoridades educativas (el sistema escolarizado) y la otra que refleja el modelo original de VR del SNTE (el sistema de educación abierta o a distancia). La postura del grupo normalista y del magisterio independiente frente a la UPN tanto antes como inmediatamente después de la definición legal y administrativa de la Universidad consiste, primero, en una oposición a y, después, en un cuestionamiento de dicho proyecto.

3.1 LA INSTITUCION SE FRACTURA

Mientras en el planteamiento original de VR se hacía referencia a una estructura universitaria con una amplia gama de posiciones directivas, el decreto de creación del 29 de agosto de 1978 describe una institución dirigida por un rector, con el apoyo de un secretario académico, un secretario técnico y un conjunto de órganos colegiados. Se plantea, así, a una casa de estudios dependiente de la

SEP tanto en términos de su ordenamiento legal como en lo que se refiere a la selección de sus autoridades. Esto explica por qué, inmediatamente después de la publicación de dicho decreto, la dirección magisterial inicia una campaña hacia la base haciendo circular nuevamente su proyecto original de 1977. Se abre, así, una nueva ronda de negociaciones entre VR y los altos mandos de la SEP, la cual se refleja en la declaración final del XVII Consejo Nacional Ordinario del SNTE. En este documento se advierte la determinación de 'sus miembros' de permanecer vigilantes a fin de que la estructura, el funcionamiento, el contenido y la orientación de la UPN la conviertan en centro rector y unificador del sistema formador de maestros.

La respuesta estatal a la presión ejercida por la dirección sindical se refleja en una declaración hecha por el primer rector de la Universidad Pedagógica Nacional, Moisés Jiménez Alarcón, el 22 de noviembre de 1978. En presencia del Secretario de Educación Pública y del Comité Ejecutivo del SNTE, Jiménez Alarcón anuncia el programa de trabajo de la UPN para 1979, destacando la absorción de las licenciaturas de mejoramiento profesional ofrecidas por la SEP a partir de 1975 así como la creación inmediata de unidades regionales. Al hacer un balance de los logros educativos del año de 1978 en diciembre, el licenciado Solana se congratula del gran avance que dentro de este panorama significa la creación de la UPN y, en apoyo a su Rector, afirma que ésta "habrá de lograr una alta calidad y al mismo tiempo estará abierta a todos los maestros".⁵⁰ De esta manera, a fines de 1978, se establece un compromiso entre tecnócratas y vanguardistas en el que nuevamente parece haberse impuesto la visión 'masificadora' de estos últimos.

Sin embargo, el proyecto académico que finalmente se echa a andar en marzo de 1979 resulta corresponder, sorpresivamente, al proyecto de los tecnócratas. La manera en que se concilia la organización de la nueva institución tanto con el decreto de creación

⁵⁰ Boletín UPN, enero de 1979.

aprobado por el Presidente de la República como con el compromiso contraído por el Rector frente a los líderes del SNTE es la escisión de la Pedagógica en dos instituciones: la una correspondiente a la visión elitista de las autoridades de la SEP y la otra a los anhelos masificadores de la cúpula sindical. Esta transacción entre las dos principales fuerzas en pugna se comprende mejor a la luz de un contexto más amplio en el que se da, por un lado, el apoyo por parte de VR del SNTE a la reforma política emprendida por José López Portillo; y, por el otro, el nombramiento de Carlos Jonguitud Barrios, líder vitalicio de VR, como candidato a gobernador de San Luis Potosí. Habría que añadirle, a lo anterior, la situación de deterioro académico e institucional de la enseñanza normal,⁵¹ así como la creciente insatisfacción de las demandas económicas y laborales del magisterio como resultado de una economía inflacionaria y de un creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda de maestros.

A principios de 1979 se publica un folleto en el cual se definen las metas y programas de la nueva casa de estudios. Se reiteran nuevamente los postulados básicos con base en los cuales ésta surge finalmente a la luz pública. La UPN, se afirma:

"-Materializa la obligación del Estado de incidir en la planificación educativa.

-Recoge el anhelo del magisterio expresado a través de su organización sindical.

-Se convierte en una pieza delicada del proyecto educativo que busca mejorar efectivamente la educación en todos sus niveles.

-Adopta una actitud de respeto hacia las instituciones de educación normal, a las que busca complementar y no substituir.

-Proyecta su actividad a todo el país a través de las dependencias que para ello se establezcan".⁵²

La descripción de la organización interna de la Universidad que contiene dicho documento corresponde a lo establecido en su decreto

⁵¹ Léase, agitación política en las escuelas normales, inestabilidad de sus directivos y cambio constante de planes y programas de estudio sin una planificación adecuada.

⁵² Ver UPN:Información General, enero de 1979; subrayado nuestro.

de creación en cuanto a sus órganos de gobierno y áreas académicas. Además del Rector, se han nombrado para estas fechas a los primeros secretarios académico y administrativo, Miguel Limón Rojas y José Vitelio García Maldonado, respectivamente. La UPN nace con cinco áreas académicas: Docencia, Investigación, Difusión Cultural, Servicios Bibliotecarios y de Apoyo Académico. En su primer año, la Universidad ofrece un programa docente 'escolarizado' constituido por cinco licenciaturas⁵³ y dos especialidades a nivel de posgrado.⁵⁴ El folleto informativo señala, asimismo, las áreas en las que en un futuro centrará su atención la Pedagógica: maestrías y doctorados dentro del sistema escolarizado y el establecimiento de un sistema de educación abierto denominado SEAD. Se enfatiza que los cursos correspondientes a esta última modalidad tendrán los mismos requisitos, diseños y validez que los cursos del sistema escolarizado.

Frente a la propuesta, por parte de VR, de un programa académico muy parecido al existente en las escuelas normales las autoridades de la SEP plantean la necesidad de implantar un **currículum** innovador basado, más bien, en modelos universitarios similares de otros países. Si la dirección del organismo magisterial opina que los estudiantes, docentes y funcionarios de la Universidad debieran ser exclusivamente de origen normalista y sindicalista, los tecnócratas disponen que se admita a bachilleres, contrate a maestros universitarios y designe a funcionarios que hayan ocupado altos puestos en la Secretaría y estén ligados a pero a la vez mantengan cierta independencia frente al Sindicato. El grupo de VR queda, de esta manera, marginado de los órganos decisorios de la naciente Universidad.

En febrero de 1979 se instala el consejo técnico y se entregan 120 mil solicitudes de ingreso para los cursos de licenciatura. Las clases se inician el 12 de marzo, atendándose a una población inicial de tan solo 2,200 estudiantes. Tres días después se coloca la primera piedra de lo que sería un imponente edificio en el Ajusco, el cual habría de

⁵³ En administración educativa, sociología educativa, psicología de la educación, pedagogía y educación básica.

⁵⁴ En administración escolar y planeación educativa.

albergar definitivamente a la nueva casa de estudios. En abril del mismo año se inician los cursos de posgrado, atendiendo a una demanda inicial de 950 alumnos. A principios de julio se publica el artículo 31 que reglamenta la organización y el funcionamiento de la Comisión Académica Dictaminadora, la cual empieza a funcionar en ese mismo mes.⁵⁵

En septiembre de 1979 se echa a andar 'la otra UPN' mediante el Sistema de Educación a Distancia (SEAD). En el boletín informativo de la propia Universidad se define al SEAD como "una estructura académico-administrativa dependiente de la Secretaría Académica diseñada con el propósito de llevar los servicios educativos de la UPN a aquella población que no pueda asistir regularmente a las aulas".⁵⁶ El SEAD nace conformado por dos subsistemas: el 'SEAD 75' y el 'SEAD 79', dependientes ambos de la Coordinación General del Sistema de Educación a Distancia. El primer programa obedece a la incorporación de las licenciaturas que anteriormente ofrecía la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio y que, por acuerdo del Secretario de Educación Pública del 22 de noviembre de 1978, pasan a formar parte de la Universidad a partir del 1o. de septiembre del año en curso. El SEAD 79 representa la iniciación de los programas de educación abierta diseñados por la propia Pedagógica. De aquí que el sistema abierto de la Universidad ofrezca, inicialmente, tres licenciaturas: en educación preescolar y primaria (SEAD 75) y en educación básica (SEAD 79). Dichos cursos se comienzan a ofrecer en siete unidades en el D.F. y en otras 57 en el interior del país. Suman, por tanto, 64 unidades SEAD en las que se contempla una inscripción inicial de 30 mil alumnos.⁵⁷

En varias ocasiones a lo largo de 1979, tanto el Rector de la UPN como el Secretario de Educación se encargan de destacar los primeros logros de la UPN pero, sobre todo, 'el ambiente de unidad' que reina en el interior de la misma. El 2 de abril el licenciado Solana devela una

⁵⁵ Boletín UPN, marzo de 1979.

⁵⁶ Boletín UPN, agosto de 1979.

⁵⁷ 15 mil alumnos para el Plan 75 y otros 15 mil para el Plan 79.

placa conmemorativa en el primer **campus** de la Universidad, en Azcapotzalco, con el objeto de "guardar la memoria del sitio en donde empezó sus quehaceres la UPN".⁵⁸ Con motivo de esta ocasión el Secretario enfatiza el hecho de que "aumentar la calidad de nuestro sistema educativo está en manos del magisterio y, muy particularmente de la UPN, que habrá de ser cúpula y culminación del magisterio mexicano".⁵⁹ Esta visión se reitera en el discurso pronunciado el 20 de septiembre por el secretario Solana con motivo de la inauguración de los cursos 1979-80 de la UPN, en el que sostiene las siguientes tesis:

"-Resulta indispensable mejorar la calidad de nuestra educación y hay un solo camino serio para lograrlo: elevar el nivel profesional del magisterio.

-La UPN se crea para alcanzar ese objetivo fundamental; surge como aspiración del magisterio, demanda del SNTE, compromiso de José López Portillo cuando era candidato a la presidencia de la República y respuesta de su gobierno; nace como casa mayor e institución rectora del sistema nacional de formación de maestros.

-La UPN no es una casa de élites, sino aspira a ser casa de excelencia.

-La Universidad se ha puesto en marcha con eficiencia y avanza con solidez".⁶⁰

En la misma ocasión, el rector Moisés Jiménez Alarcón declara:

"-La UPN se ha comprometido con el Secretario de Educación Pública a conciliar la aparente contradicción entre calidad y cantidad.

-El SEAD tiene los mismos objetivos, plan de estudios, programas y reconocimiento oficial que la modalidad escolarizada.

-La Universidad se perfila como un factor de unidad en la gran familia magisterial.

-La celeridad del crecimiento de la UPN ha determinado una demanda de recursos presupuestales indispensables para

58 Ver Boletín UPN, mayo de 1979.

59 Ver Boletín UPN, mayo de 1979.

60 Ver Discursos pronunciados el día 20 de septiembre de 1979 en el Auditorio 'Jaime Torres Bodet' del Museo Nacional de Antropología con motivo de la inauguración de los cursos 1979-80 de la UPN, Boletín UPN, No. 6/VIII, 1979.

alcanzar las metas previstas; esperamos el apoyo de las autoridades".⁶¹

Durante el año de 1979, el rector Jiménez Alarcón lleva a cabo una serie de visitas a provincia para explicar los objetivos y el funcionamiento de la nueva institución frente al magisterio. Con motivo de las mismas, los maestros externan dudas sobre la relación entre la UPN y las normales superiores, así como respecto al "funcionamiento de las unidades regionales y las condiciones bajo las cuales éstas habrán de incorporar a los maestros-alumnos que se encontraban cursando las licenciaturas ofrecidas por la DGCMPPM".⁶² Como respuesta a estas inquietudes Jiménez Alarcón sostiene una conferencia de prensa a un año del inicio de actividades de la UPN, en la que señala los principales logros de la Universidad: el reconocimiento de las escuelas normales; la relación de respeto recíproco y entendimiento con el SNTE; la participación con otras dependencias de la SEP; y, sobre todo, "haber terminado el primer semestre en un ambiente de unidad interna y de tranquilidad en el trabajo a pesar de la dispersión física de los miembros de la Universidad" (y de que) ésta todavía no contara con un presupuesto definitivo".⁶³

Como lo hemos podido ver en este apartado, las discrepancias entre tecnócratas y vanguardistas en torno a la UPN no terminan tampoco con la transacción que se da entre ambos en el interior de la naciente Universidad. Por el contrario, con el inicio de labores de la Pedagógica, comienza una nueva etapa en este sinuoso conflicto que se niega sistemáticamente en el discurso oficial. A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades (tanto de la UPN como de la SEP) por armonizar dentro de una institución dos visiones diferentes de la misma, la puesta en marcha de un proyecto educativo fracturado se hace evidente en un conjunto de problemas de índole práctica y

61 Ver Discursos pronunciados el día 20 de septiembre de 1979 en el Auditorio 'Jaime Torres Bodet' del Museo Nacional de Antropología con motivo de la inauguración de los cursos 1979-80 de la UPN, Boletín UPN, No. 6/VIII, 1979.

62 Entrevista II: 3; alumno, SEAD-UPN.

63 Ver Boletín UPN, septiembre de 1979.

académica. Lo primero se refleja en cuestiones como la asignación de una planta física y del presupuesto para la Universidad; lo segundo, en la desorientación de profesores y alumnos respecto a los programas docentes. Todo ello redunda en la frustración de las expectativas que la inauguración de cursos de la UPN había creado entre los maestros.

3.2 LA BUROCRACIA NORMALISTA Y EL MAGISTERIO INDEPENDIENTE FRENTE A LA UPN

Dado que en 1975 y 1976 el proyecto de la UPN surge como petición de Vanguardia Revolucionaria al candidato presidencial, la reacción al mismo por parte del grupo normalista así como de otros sectores magisteriales en el interior del propio SNTE no se concretiza sino hasta mediados de 1977, una vez hecho oficial el anteproyecto de la primera Comisión Mixta SEP-SNTE. Aun cuando estos últimos se oponen a la conformación de la nueva Universidad, lo hacen por motivos distintos. Mientras los normalistas oponen una resistencia total a la creación de la UPN, los maestros disidentes se dividen en dos grupos: uno que apoya la postura de los normalistas y otro que, a pesar de sus reservas frente al proyecto oficial de la Pedagógica, considera que se debe apoyar la creación de dicha institución con el propósito de obtener el control de la misma en un futuro no muy lejano.

La reacción del grupo normalista es clara: su casa mayor -la Escuela Normal Superior de la ciudad de México (ENS)- atraviesa ya desde hace algunos años por una profunda crisis sin ninguna salida previsible a corto plazo. Este es el caso, también, de la Escuela Nacional de Maestros (ENM) y de gran parte de los centros de enseñanza normal del país. El común denominador de estas instituciones en los años en los que se conforma la Pedagógica (1977-1979) es una especie de agonía administrativa, la cual se traduce en pobreza material, deterioro

académico, agitación estudiantil y una lucha por los mandos directivos entre grupos ajenos a la comunidad normalista.⁶⁴

Entre 1977 y 1978 surge un grave problema en la ENS con motivo de los cursos de verano que, año con año, se venían impartiendo a miles de profesores de provincia.⁶⁵ En 1978 los estudiantes de la ENM realizan un paro de más de un mes, ocupan la Dirección General de Educación Normal de la SEP y amenazan con un paro general. En 1979 se sucede en la ENS el relevo de tres directores. En la provincia también hay disturbio constantes: en los estados de Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Jalisco, Chiapas y Morelos. Como respuesta a esta crítica situación las autoridades de la SEP anuncian que para 1980 se hará efectiva la reestructuración de los planes de enseñanza normal así como la descentralización de la ENS.

Dado el caos generalizado en que se encuentra la enseñanza normal del país, es comprensible la reacción de franco repudio que adoptan estas escuelas frente a la creación de la UPN. En el II Congreso Nacional de Escuelas Normales celebrado el 25 de julio de 1978 se critica al proyecto de la UPN por ser 'elitista'. Se reclama, asimismo, que no se haya consultado a los normalistas en el proceso de elaboración del mismo; y se denuncia la "campana de desprestigio que se ha desatado en contra de la ENS con el objeto de desaparecerla para dar paso a la UPN como nueva casa mayor del magisterio".⁶⁶ En ese mismo año, sin embargo, el entonces director de la ENS, en apoyo a las autoridades de la SEP, declara que la Pedagógica es la única alternativa para ampliar la educación normal y arraigar al maestro en su nivel.

Durante este mismo período la disidencia magisterial no se encuentra menos activa que la comunidad normalista. Cabe mencionar aquí dos fechas claves que confirman este hecho: el cuatro de

64 V.gr., partidos políticos de izquierda, miembros de Vanguardia Revolucionaria y funcionarios de la SEP.

65 Sobre este conflicto ver Calvo, 1987 y Hernández, 1986.

66 Entrevista II: 14. alumno. ENS.

diciembre de 1978 y el 26 de diciembre de 1979. En la primera fecha se celebra el I Foro Democrático del Magisterio, en el cual el movimiento sindicalista independiente del SNTE se proclama "en contra del charrismo de su sindicato impulsado por el grupo de Vanguardia Revolucionaria";⁶⁷. Promete, asimismo, "luchar por el rescate de la dirección del Sindicato"⁶⁸ y critica el reducido presupuesto asignado por la SEP al sector educativo. Como resultado de la celebración de dicho Foro, diversos grupos sindicales⁶⁹ integran una 'Comisión Coordinadora de los Trabajadores de la Educación' (la CNTE) con el objeto de presentar un frente común en las próximas elecciones sindicales en enero de 1980.

El sindicalismo independiente se manifiesta por primera vez públicamente frente al proyecto de la UPN en la misma fecha en que lo hiciera la burocracia normalista: julio de 1977. La crítica de este sector magisterial en torno al establecimiento de la Pedagógica tiene un sentido más amplio que la de los normalistas, aun cuando incluye como uno de sus puntos centrales la 'afrenta' que representa la Universidad Pedagógica a estas escuelas. Entre julio de 1977 y diciembre de 1979 las distintas corrientes independientes del SNTE atacan el carácter 'elitista, anti-democrático y autoritario' del proyecto de la UPN. De aquí que pidan que: 1) se discuta pública y sistemáticamente dicho proyecto entre las bases magisteriales; 2) se diseñen los planes y programas de la nueva Universidad con la participación de la comunidad normalista y de los maestros en general; y 3) se definan los alcances de la UPN no sólo frente a las normales superiores sino, sobre todo, en lo que toca al creciente número de establecimientos particulares dedicados a la formación de docentes.

Importa reiterar que, aun cuando el magisterio independiente expresa públicamente su inconformidad con el proyecto de la UPN

⁶⁷ El Día, 5 de diciembre de 1978.

⁶⁸ El Nacional, 5 de diciembre de 1978.

⁶⁹ Es decir, el MRM y maestros de los Estados de Guerrero, Tabasco y Chiapas entre otros.

(tanto de VR del SNTE como de los tecnócratas de la SEP), la actitud de al menos algunos de sus miembros frente al mismo no es de un rechazo total, como sí lo es aquella de la comunidad normalista. Un ejemplo de ello lo constituyen las declaraciones de Iván García Solís (miembro del MRM), el cual pide que se otorguen mayores recursos a la naciente Universidad en aras de que ésta realmente pueda coadyuvar a lograr la tan anhelada unidad del sistema de formación de maestros. Después de iniciadas las actividades docentes de la UPN tanto en el sistema escolarizado como en el abierto, García Solís achaca el alto índice de ausentismo y deserción que se presenta en el primer año de labores de la institución al hecho de que "los cursos hayan sido diseñados por grupos ajenos al magisterio".⁷⁰

Del esquemático recuento que hemos hecho sobre los motivos de repudio, total o parcial, por parte del normalismo y del magisterio independiente frente a los proyectos de la UPN que se discuten entre 1977 y 1978 así como frente a la instrumentación legal y académica de dicha institución entre agosto de 1978 y septiembre de 1979, se desprende que en la nueva etapa de lucha por el control de la UPN que se desata a principios de 1980 habrá de participar crecientemente este tercer actor conformado por los grupos a los que aquí nos hemos referido. Además, a partir de esa fecha, la propia comunidad universitaria de la UPN comienza a impulsar -cada vez con mayor fuerza- algunas de las demandas iniciales de esos grupos.

4. EL DESARROLLO DE LA UPN EN EL ULTIMO TRIENIO DEL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO

Nos proponemos, en esta sección, dar cuenta de la contradicción que salta a la vista a partir de un análisis cuidadoso de la vida institucional de la Universidad Pedagógica a lo largo de los últimos

⁷⁰ Refiriéndose, con ello, al grupo de los tecnócratas de la SEP. El Universal, 25 de noviembre de 1978.

años del sexenio de López Portillo. La expansión de la UPN en este período coincide, por un lado, con la reiterada identificación de la misma en el discurso oficial, como una institución encargada de elevar la calidad del sistema educativo nacional, reflejo del esfuerzo de 'planificación integral' de la educación emprendido por la administración en curso; 'la institución más importante para el estudio de ciencias sociales en el país' y 'el proyecto educativo de mayor envergadura del Estado posrevolucionario'. Sin embargo, el crecimiento acelerado que registra la Universidad en este período contrasta, por otro lado, con la inestabilidad laboral y los bajos salarios de sus profesores; la constante renovación de sus cuadros directivos; la limitación con que funcionan sus órganos colegiados de gobierno; el acalorado debate que se desata en torno a la sindicalización del personal académico y administrativo; el cuestionamiento del proyecto de la UPN por parte de estudiantes y maestros; y finalmente, el grave conflicto laboral que estalla en la Universidad en agosto de 1982.

Veremos cómo el planteamiento de un nuevo proyecto de Universidad el cual surge, esta vez, desde el interior de la misma, lleva a un 'empate' entre los dos actores -tecnócratas y vanguardistas- que inicialmente se disputan el ámbito institucional de la Pedagógica. En el siguiente capítulo describiremos cuál es la suerte que corre este 'proyecto alternativo' de la UPN durante el gobierno del Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

4.1 LA CONSOLIDACION DE UN PROYECTO EDUCATIVO

Si hay un común denominador en los discursos tanto del presidente de la República y de las autoridades de la SEP y la UPN sobre el desarrollo de la misma en sus tres primeros años de vida, es el énfasis en la expansión de sus programas, el crecimiento de su matrícula y el incremento en su presupuesto. Algunas cifras oficiales pueden servirnos para dar cuenta de estos hechos. La Pedagógica inicia sus actividades ofreciendo cuatro licenciaturas, que muy pronto pasan

a ser cinco y se convierten en siete para 1982. La Universidad se echa a andar con el sistema escolarizado, el cual inmediatamente se complementa con la creación de un sistema de educación abierta, que para 1982 llega a tener 64 unidades en toda la República. La matrícula de estudiantes se incrementa vertiginosamente en el período 1979-82: en el sistema escolarizado pasa de 1,286 a 4,730 y en el abierto, de 59,940 a 128,572. El incremento del personal docente, administrativo y técnico de la Universidad tampoco se queda atrás. Habiendo sido inicialmente 157 los trabajadores de la UPN, a tres años del inicio de las labores docentes, éstos ascienden a 2,888. Aún considerando la difícil situación económica por la que pasa el país a partir de agosto de 1981, el presupuesto de la UPN refleja un aumento notable en este período: pasa de 116.8 millones en 1979 a 1,068.7 millones en 1982.⁷¹

El aspecto cualitativo de la situación anterior se refleja en las declaraciones del propio rector de la Universidad, Moisés Jiménez Alarcón respecto a los principales logros de la UPN hasta esa fecha: 1) el que se hayan puesto en marcha las labores de docencia, investigación y difusión que el decreto de creación señala como funciones principales de esta casa de estudios; 2) el que se haya acondicionado la unidad de Azcapotzalco e iniciado la construcción del que habría de ser su edificio principal en el Ajusco; 3) el que se hayan integrado los consejos académico y técnico así como los equipos de trabajo para las diferentes áreas y unidades de la Universidad; 4) el que se hayan editado los primeros textos y antologías al servicio de sus estudiantes; 5) el que se haya podido becar a los estudiantes inscritos en las distintas especialidades que ofrece la institución; y, finalmente, 6) el que se hayan inaugurado unidades del SEAD en las principales ciudades del país.⁷²

En una reunión con la Comisión de Educación de la cámara de diputados, Jiménez Alarcón declara que la UPN ocupa el tercer lugar más importante entre las instituciones de educación superior del país,

71 Ver cuadros incluidos en la serie II.

72 Ver entrevista de Jiménez Alarcón en Boletín UPN, mayo de 1980.

después de la UNAM y del Instituto Politécnico Nacional (IPN). En esta ocasión afirma, asimismo, que la Pedagógica constituye la mejor alternativa para elevar el nivel académico del magisterio. Esta misma tónica se refleja en los planteamientos del secretario de Educación Fernando Solana. En un discurso dirigido al personal académico de la UPN el 28 de febrero de 1980 éste afirma que, aun cuando los miembros de la Universidad lleven muchos meses de intenso trabajo, ésta todavía se encuentra en "una etapa de gestación básica".⁷³ Destaca Solana que se ha comenzado por lo primero: la integración de cuadros de maestros con un excelente nivel académico y la organización del sistema a distancia; y finaliza diciendo que "la Universidad está a punto de ser el motor principal del cambio de la calidad educativa en el país".⁷⁴ Casi dos meses después, en la tradicional celebración del día del maestro, el Secretario reitera: "de lo hecho hasta ahora para mejorar la calidad de la educación, nada habrá de tener mayor trascendencia que la creación en 1978 de la UPN que atenderá a 80 mil maestros en sus 64 unidades SEAD en el próximo mes de noviembre".⁷⁵

El 9 de julio del año en curso, el profesor Miguel Huerta Maldonado sustituye en el mando de la UPN a su primer rector, Moisés Jiménez Alarcón. En el acto de toma de posesión el nuevo rector declara que "la UPN está obligada a ser instrumento eficaz en la transformación de la calidad educativa del país".⁷⁶ En la misma tónica, durante el acto celebrado con motivo de 60 aniversario de la SEP, el licenciado Solana afirma que "con la UPN se ha abierto para los maestros en servicio la posibilidad de una formación de excelencia

73 Palabras dirigidas por el licenciado Fernando Solana, secretario de Educación Pública, al personal académico de la UPN el 28 de febrero de 1980, Boletín UPN, No. 15/VIII, 1980.

74 Palabras dirigidas por el licenciado Fernando Solana, secretario de Educación Pública, al personal académico de la UPN el 28 de febrero de 1980, Mimeo, Boletín UPN, No. 15/VIII, 1980.

75 Palabras del licenciado Fernando Solana, secretario de Educación Pública, en el acto oficial del día del maestro el 14 de mayo de 1980, Boletín UPN, No. 19/I, 1980.

76 Ver Boletín UPN, agosto de 1980.

rigurosamente universitaria".⁷⁷ El año de 1980 se cierra con la firma de un convenio de colaboración entre la UPN y el IPN, así como con la inauguración de un imponente edificio en el Ajusco. En la ceremonia de inauguración de las instalaciones centrales de la UPN, el rector Huerta Maldonado afirma que "el nuevo edificio refleja el interés del gobierno por darle a los maestros una casa digna, respondiendo así a una legítima demanda del magisterio con la creación de una institución que tendrá como misión recuperar la tradición del normalismo en nuestro país".⁷⁸

A principios de 1981, en una reunión nacional con los 64 directores del SEAD, se anuncia que se ofrecerán cursos especiales para los asesores de dicho sistema a partir del mes de noviembre. Como parte de un esfuerzo por impulsar el sistema abierto de la Universidad, se anuncia asimismo que las inscripciones al SEAD podrán realizarse en forma permanente. En el mes de julio José Angel Pescador, en nombre del Consejo Nacional Técnico de la Educación, declara que la inauguración de la UPN representa una medida crucial para impulsar la educación normal del país. Entre julio y noviembre del mismo año el nuevo Rector consolida su equipo de colaboradores, proceso que culmina con la sustitución de Miguel Limón Rojas por Hugo Padilla Chacón en la Secretaría Académica. El 20 de julio marca un hito en la historia de la UPN: se titulan las primeras tres profesoras de la licenciatura en primaria ofrecida por la Universidad. En la clausura del seminario sobre 'Política Educativa en México' organizado por la UPN, el secretario Solana declara que "la UPN está a punto de ser uno de los mejores centros de estudio en ciencias sociales del mundo de habla española".⁷⁹ Por último, en un acto masivo organizado el 24 de noviembre por el magisterio poblano para apoyar la candidatura presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, este último señala el impulso de la Universidad Pedagógica Nacional como tarea urgente que habrá de emprender en su gobierno.

⁷⁷ Gaceta UPN, noviembre de 1981.

⁷⁸ Gaceta UPN, noviembre de 1981.

⁷⁹ El Universal, 17 de junio de 1981.

En 1982 se continúa la expansión del sistema abierto de la Universidad; se ponen en servicio las instalaciones definitivas de la biblioteca central de esa casa de estudios ;y se suscribe un convenio de intercambio académico con la Fundación Barros Sierra. En el mismo año, egresa una nueva generación de licenciados en educación preescolar y primaria (dependiente anteriormente de la DGCMPPM); se anuncia que está a punto de titularse la primera generación de estudiantes del sistema escolarizado; y se informa sobre el próximo establecimiento de las licenciaturas en educación indígena y tecnológica, de una especialización en historia de la ideas y dos maestrías en psicopedagogía y comunicación educativa.

Finalmente, el 4 de agosto del mismo año, toma posesión el tercer rector de la UPN: José Angel Vizcaíno. Entre las primeras acciones de su gestión, este último señala la necesidad de proporcionar un marco jurídico al quehacer cotidiano del personal académico de la institución; se inician así los trabajos encaminados a la elaboración del reglamento interno de trabajo de la Universidad. En septiembre José López Portillo preside, por última vez, la inauguración de los cursos 1982-1983 de la UPN y destaca la satisfacción que le produce el haber podido participar en la creación de esta institución.

4.2 EL CUESTIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD

A principios de 1980, después de algunos meses de discreto silencio, se reinicia la lucha entre las autoridades de la SEP y la dirección del SNTE en torno a la Pedagógica. Al parecer, la tregua que habían pactado estas últimas con motivo del establecimiento del SEAD en 1979 había llegado a su fin. En el Congreso Nacional del SNTE, celebrado en Chetumal en el mes de febrero, Ramón Martínez Martín sustituye, en la Secretaría General del CEN del SNTE, a José Luis Andrade Ibarra. En su primera entrevista con la prensa, el recién electo líder sindical declara que la organización actual de la UPN no corresponde a las aspiraciones del magisterio. En la I Asamblea

Nacional de Evaluación del SEAD, Martínez Martín denuncia que grupos ajenos a la educación se oponen al buen funcionamiento de la UPN y afirma que en ella se encuentra la base de una Revolución educativa. En el marco de la celebración de una serie de jornadas de política sindical organizadas por el SNTE en Oaxtepec, el Secretario general reclama que "la UPN debe ser dirigida por los propios maestros para los cuales fue creada".⁸⁰ Por último, en la inauguración de cursos 1980-1981, éste se manifiesta -ante el presidente López Portillo- porque la UPN "retome los objetivos que le dieron origen y se convierta en el único centro de capacitación de maestros en servicio".⁸¹

Al reiterado reclamo del liderazgo magisterial en el sentido de que la UPN sea 'una institución de y para maestros' subyace una renovada presión para que los tecnócratas de la SEP revisen a fondo el proyecto de la Pedagógica.⁸² Entre las principales demandas presentadas por el sector hegemónico de este gremio, cabe mencionar las siguientes: 1) incremento presupuestal para la Universidad y ampliación de su sistema abierto; 2) participación del organismo sindical en la designación de directivos, contratación de profesores y diseño de planes y programas de estudio; 3) privilegio a la solicitud de ingreso a la institución por parte de maestros de origen normalista frente a los bachilleres; y 4) creación de plazas y otorgamiento de estímulos económicos a los egresados. En otras palabras, los dirigentes del SNTE intentan obtener una mayor ingerencia en la UPN.

Los discursos pronunciados tanto por las autoridades de la UPN como por el secretario de Educación Pública, Fernando Solana, reflejan la postura de los altos mandos de la SEP frente a este nuevo embate de la cúpula sindical. En respuesta a la declaración de Ramón Martínez Martín en el Congreso de Chetumal, el entonces Rector de la

⁸⁰ *El Día*, 8 de septiembre de 1980.

⁸¹ *La Jornada*, 19 de septiembre de 1980..

⁸² Dicha presión se hace pública a través del planteamiento de un conjunto de demandas en torno a la UPN planteadas por parte de los miembros de la Academia Mexicana de la Educación, órgano académico-administrativo para la planificación educativa dependiente del SNTE.

Universidad declara que ésta sí responde a las necesidades magisteriales y anuncia como meta fundamental para 1980 la consolidación del SEAD. En un discurso leído en la ceremonia del día del maestro, el licenciado Solana advierte que "es necesario cuidar la excelencia de la Pedagógica y contribuir a despejar su entorno de intereses transitorios" (Solana, 1982). Con motivo de la iniciación de los cursos 1980-1981 de la UPN el Secretario enfatiza que, para ser Universidad de alto nivel, la Pedagógica tiene que "afirmar siempre la preeminencia de sus objetivos académicos y resistir las presiones de quienes quisieran utilizarla para conseguir prebendas, consolidar poder o fortalecer pretensiones políticas" (Solana, 1982). En una parte del discurso que pareciera dedicada a VR, Solana señala que "sería lamentable que sus egresados orientaran su preparación al ascenso burocrático y que la Universidad se convirtiera en mera agencia de certificación académica y social" (Solana, 1982). En el mismo acto, Miguel Huerta Maldonado afirma, como primera declaración pública después de su nombramiento,⁸³ que "la Universidad ha obrado a favor de los maestros, en estrecha relación con el Sindicato y al mismo tiempo como valioso aliado del Estado".⁸⁴

Si bien la fricción entre tecnócratas y vanguardistas respecto a la Universidad Pedagógica se prolonga hasta el final del sexenio de López Portillo, durante los últimos dos años del mismo, la táctica de los primeros frente a los segundos se va modificando paulatinamente hasta dar un giro importante en el mes de agosto de 1982, cuando los tecnócratas deciden imponer a un rector que -si bien tiene una trayectoria como funcionario de la SEP- a diferencia de los dos anteriores, no es del agrado del grupo hegemónico en el interior del SNTE. ¿Cómo explicar el enfrentamiento cada vez más abierto entre las autoridades de la SEP y el liderazgo sindical, cuando se había hecho un intento inicial por evitarlo a toda costa? Nuestra hipótesis es que la incorporación de un cuarto actor en el conflicto de la UPN -la propia comunidad universitaria- obliga a la Secretaría, ante el inminente

⁸³ En julio de 1980.

⁸⁴ Ver Boletín UPN, agosto de 1980.

cambio de gobierno, a hacer un último esfuerzo por adquirir el control de este ámbito institucional. El nombramiento del profesor José Angel Vizcaíno como rector de la UPN obedece a un intento, por parte de la SEP, de "imponer el orden en la institución desde arriba" (Pescador y Torres, 1985: 35). Para ello se requiere de una administración 'de mano dura' capaz de lidiar tanto con las presiones de VR como con las crecientes demandas laborales, económicas y de sindicalización de la comunidad universitaria. En las siguientes páginas describiremos cómo altera el surgimiento de este nuevo actor el balance de fuerzas en el interior de la UPN, a unos cuantos meses de la toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid.

Aun cuando el grupo normalista y la disidencia magisterial siempre demandaron una mayor participación en la determinación de la naciente Universidad, destaca el hecho de que -a diferencia de las cúpulas tanto de la SEP como del SNTE- éstos no hayan presentado un proyecto propio de Universidad. Su propuesta se limitó, como lo hemos visto, a la creación de una institución independiente de la influencia de cualquiera de estos grupos. Dada la base de poder más pequeña de ambos grupos en el contexto de la burocracia educativa, este proyecto sólo podía ser impulsado desde el interior de la propia Universidad. Esto explica el que hayan tenido que pasar tres años después de la publicación del decreto de creación de la UPN para que comenzara a conformarse un proyecto político-académico alternativo por parte de la propia comunidad universitaria.

Si bien las primeras inquietudes relacionadas con la sindicalización⁸⁵ de los empleados (tanto administrativos como académicos) de la UPN se manifiestan en 1979, el mismo año en el que la Universidad inicia sus labores docentes, no es sino hasta el 9 de julio de 1980 que éstos logran constituir una 'Comisión Provisional para la Organización de los Trabajadores de la UPN'. Dicha Comisión se encarga de formular oficialmente la petición de ingreso al SNTE por

⁸⁵ La descripción que se hace aquí sobre esta cuestión sigue de cerca el trabajo de un profesor de la UPN sobre la misma; cfr.. Moreno, 1987.

parte de los trabajadores de la Pedagógica, a la cual responde el propio Secretario general del Sindicato afirmando que deberán dirigirse a los secretarios generales de las Secciones X y XI, con el objeto de que ellos les indiquen los pasos a seguir para constituir sus unidades sindicales.

Lo anterior refleja que, amparado en los estatutos del Sindicato, el liderazgo magisterial estaba dando por supuesta -en aras de sus propios intereses- la división de la comunidad universitaria en dos grupos sindicales: los trabajadores administrativos habrían de afiliarse a la Sección XI y los académicos habrían de hacer lo propio en la Sección X del SNTE.⁸⁶ La citada Comisión procede así a lanzar una convocatoria a elecciones sindicales con el objeto de nombrar a los representantes para las dos delegaciones sindicales de la UPN que habrían de formar parte de las Secciones X y XI del SNTE. Como resultado de este proceso se constituye formalmente, a fines de 1980, la delegación sindical de los trabajadores administrativos de la UPN bajo las siglas oficiales del SNTE como D-III-47. No sucede lo mismo, sin embargo, con la delegación sindical correspondiente al sector académico de la Universidad debido a la divergencia de opiniones que, respecto al proceso de sindicalización, surge entre los miembros de dicho sector. Tenemos así que, mientras el sector administrativo de la Universidad "es cooptado inicialmente por la corriente dominante del SNTE (VR), los académicos deciden posponer su incorporación al organismo sindical".⁸⁷

En 1981, un grupo de profesores pertenecientes a la Academia de Administración Educativa de la UPN presentan un documento en el que se rechaza la vía de ingreso al SNTE impulsada por Vanguardia Revolucionaria y se propone la celebración de un foro con el fin de propiciar un debate sobre el camino idóneo para la sindicalización de

⁸⁶ Como ya vimos, mientras una de las tres secciones del SNTE para el D.F. aglutina a los profesores de educación primaria y preprimaria (la Sección IX), las otras dos están constituidas por los miembros de las instituciones post-primarias de la ciudad de México; la Sección XI por los trabajadores administrativos, técnicos y manuales y la Sección X por los académicos.

⁸⁷ Entrevista, III: 19, Funcionario, UPN.

los trabajadores de la Universidad. Para noviembre del mismo año las diferentes posiciones que había al respecto se formalizan en tres opciones: la creación de una Sección Nacional Unica en el interior del SNTE, la constitución de una Sección Nacional Independiente del Sindicato y la incorporación sindical de los miembros de la UPN siguiendo el criterio territorial; es decir, a las delegaciones y secciones que les correspondieran según su ubicación geográfica.

Así las cosas, el grupo que apoya la primera opción comienza a circular un documento intitulado ¿Por qué una Sección Nacional Democrática dentro del SNTE?, en el cual se argumenta en contra de las otras dos opciones:

"La organización de una sección independiente significaría un grave error y un serio retroceso... puesto que artificialmente nos desvincularía de la fuerza magisterial nacional... En relación con la alternativa de ingresar al SNTE por centro de trabajo... representa un grave atentado al principio de cualquier organización gremial: la unidad" (citado en Moreno, 1987: 38).

La reacción de la cúpula sindical frente a estos hechos es de cautela. Se compromete públicamente a estudiar la solicitud de reconocimiento de la Sección Nacional mientras gana tiempo para 'convencer' a los trabajadores de las diversas unidades de la Pedagógica para que se afilien a las delegaciones que les corresponden. Las autoridades de la Universidad declaran que el problema sindical sale del ámbito estrictamente académico y es responsabilidad exclusiva del Sindicato.

En una reunión nacional celebrada los días 23 y 24 de noviembre de 1982 en la sede central del Ajusco de la UPN, los docentes llegan a un acuerdo mayoritario respecto a la constitución de una Sección Nacional en el interior del SNTE. Pero si bien el grupo que hasta entonces había apoyado la opción de la Sección Independiente se suma a este acuerdo, los que habían impulsado la integración tradicional al Sindicato "organizan un comité espurio nombrado en una asamblea clandestina hecha en la casa del Maestro del SNTE, con

reconocimiento legal, pero sin el mínimo apoyo de los trabajadores" (Moreno, 1987: 39). A pesar de que se crea así, con el apoyo de un grupo de simpatizantes de Vanguardia Revolucionaria en el interior de la Universidad, la delegación sindical de los trabajadores académicos de la UPN bajo las siglas oficiales del SNTE (D-II-326), la comunidad universitaria sigue demandando el reconocimiento de una Sección Nacional. Durante todo el año de 1982, un grupo de profesores se proponen ganar adeptos para su causa tanto en el sistema escolarizado como en las unidades del SEAD. Organizan, para ello, los días 25, 26 y 27 de junio el 'Primer Foro Académico de la UPN'. En el marco de dicho Foro los universitarios discuten, por primera vez desde el inicio de labores de la institución, los problemas que se habían gestado al interior de la misma como consecuencia de las condiciones de 'tensión política' bajo las cuales ésta se crea (Moreno, 1987: 37).

Entre las principales críticas que esgrimen profesores y estudiantes de la Pedagógica, cabe mencionar: 1) la preeminencia de intereses políticos sobre aquellos de naturaleza académica; 2) la indefinición de muchos aspectos de la vida universitaria a cuatro años de la creación de la UPN; 3) la falta de vinculación entre docencia e investigación; 4) la improvisación de los planes y programas de estudio; 5) la diferencia que en la realidad existe entre el sistema escolarizado y el abierto; 6) las pugnas internas entre maestros y estudiantes de origen normalista y aquellos de origen universitario; 7) la inestabilidad laboral de sus miembros; 8) los ires y venires administrativos a los que había estado sujeta la Pedagógica; y 9) las pobres perspectivas económicas y laborales de sus egresados. Se reclama, en suma, el hecho de que la UPN se hubiese convertido en una 'universidad de segunda', en la cual la preocupación central pareciera ser más la legitimación de los dirigentes de la SEP y del SNTE que el auténtico interés por impulsar un proyecto académico que beneficiara a la base magisterial.⁸⁸

⁸⁸ Información obtenida a través de observación participante en dicho Foro y análisis de los documentos presentados en el mismo.

Frente a esta situación las demandas de la comunidad universitaria son las siguientes: 1) participación de todos los sectores en la creación de una Ley Orgánica; 2) supresión de los principales órganos de gobierno de la Universidad (consejo académico, consejo técnico y Comisión Académica Dictaminadora) y constitución de un consejo universitario democrático; 3) participación en el diseño de un nuevo currículum; 4) elección democrática de los directivos de la institución; y 5) reconocimiento de la organización sindical de sus miembros en una Sección Nacional Unitaria. Todo ello se resume bajo el **dictum** que habrá de convertirse en la bandera del estudiantado de la Pedagógica: 'por una democratización en todos los aspectos de la vida universitaria de la UPN'.⁸⁹

El 4 de agosto toma posesión como tercer rector de la Pedagógica, el profesor José Angel Vizcaíno, quien venía desempeñándose como director del Colegio de Bachilleres. En este mismo mes se desata el primer conflicto laboral en la vida de la Universidad. Las demandas que los universitarios plantean al recién nombrado Rector son: alza salarial y homologación de los tabuladores con el Instituto Politécnico Nacional; reinstalación de los maestros que no habían satisfecho los requisitos de la Comisión Académica Dictaminadora y reconocimiento de la Sección Sindical Nacional. El reclamo de los trabajadores, en palabras de sus propios dirigentes, es el siguiente:

"Es totalmente evidente que los dirigentes del SNTE y las autoridades SEP-UPN están tratando de utilizar el proceso sindical que hasta hoy hemos desarrollado; unos (SNTE) negándose a aceptar la modalidad de Sección Nacional aprobada por nosotros, y otros (SEP-UPN) -apoyándose en esta no legitimación del SNTE- se niegan a resolver las demandas más inmediatas y fundamentales de los trabajadores" (Moreno, 1987: 39).

Dada la crisis económica por la que atraviesa el país a finales del sexenio lópezportillista, las autoridades universitarias no pueden responder favorablemente a las demandas económicas planteadas por

⁸⁹ Idem.

la comunidad universitaria. Por el contrario, se procede a la congelación de la planta del personal académico de la Universidad. En la misma línea, el Rector reconoce la afiliación sindical de un sector académico mayoritario a la Sección X del Sindicato, a pesar de lo cual subsiste una Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación de la UPN la cual "refleja, a nivel micro universitario, el espectro del conflicto mayor en el interior del magisterio nacional" (Pescador y Torres, 1985: 33).

En una conferencia de prensa otorgada por José A. Vizcaíno un mes después de haber asumido el cargo de rector de la UPN, éste declara que:

"Es explicable que a la institución se le vea como una posición de poder, debido a la esencial tarea encomendada; sin embargo, nuestro interés fundamental es el trabajo académico".⁹⁰

Más adelante, señala:

"Ha quedado claro con los líderes del SNTE y con los representantes del grupo disidente, que lo esencial es trabajar para lograr que la Universidad Pedagógica se consolide y logre sus objetivos, sin que cada una de las partes renuncie a sus posiciones y a su ideología... puede ser que los objetivos y las actividades que despliegan algunos miembros de la UPN, no sean totalmente del agrado de los líderes del SNTE; como también, muchas de las actividades de los líderes del SNTE no sean del agrado de muchos de los maestros de la UPN".⁹¹

Y finaliza enfatizando:

"Nuestro compromiso al frente de la UPN es lograr su consolidación, su sentido y su rumbo... quien es, hoy por hoy, responsable de la marcha de la Universidad Pedagógica es el Estado mexicano".⁹²

⁹⁰ Ver Gaceta UPN, noviembre de 1982; subrayados nuestros.

⁹¹ Ver Gaceta UPN, noviembre de 1982; subrayados nuestros.

⁹² Ver Gaceta UPN, noviembre de 1982; subrayados nuestros.

La táctica seguida por Vizcaíno para manejar la conflictiva situación en la que recibe la UPN es doble: por un lado, renueva casi en su totalidad los cuadros directivos de la Universidad;⁹³ y, por el otro, se propone dirigir la institución 'con estricto apego a la ley'. La postura del Rector se refleja claramente en otra de sus declaraciones, en la que recuerda que:

"A la UPN la creó el gobierno mediante decreto publicado en agosto de 1978. En este documento, se establecen los lineamientos jurídico-legales que deben regir la vida de la institución, y que nosotros, todos, debemos respetar".⁹⁴

El 15 de octubre de 1982 Vizcaíno crea una 'Comisión Interna de Administración y Programación de la UPN' (CIDAP) con la finalidad de institucionalizar en la Universidad el mecanismo de Reforma Administrativa promovido por el Ejecutivo Federal. Son facultades y obligaciones de la CIDAP plantear reformas para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de la UPN y apoyar al rector, quien habrá de fungir como su presidente, en el diseño de políticas internas de orden administrativo y normativo de la Pedagógica. A través de esta vía, el tercer rector de la UPN intenta poner las condiciones para que la administración 1982-1988 pudiera finalmente desarrollar el proyecto de la Universidad Pedagógica que las autoridades de la SEP habían intentado imponer a lo largo del período presidencial que estaba por terminar. Pero esta misión estaba destinada al fracaso, pues subsistían las causas que habían originado los conflictos del mes de agosto. Es así como, de una administración supuestamente "normalizadora" de la vida institucional, el mandato de Vizcaíno se convierte en "desestabilizador" de la vida interna de la Universidad (Pescador y Torres, 1985: 34). Así lo demuestran las protestas que, en noviembre del mismo año, externan dos de los grupos que se oponen a dicho proyecto. Mientras el presidente vitalicio de VR del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, señala que "se

⁹³ Sustituye a los principales funcionarios de la misma, entre ellos: a los secretarios académico y administrativo, el coordinador general del SEAD y el jefe de la unidad de planeación.

⁹⁴ Ver Gaceta UPN, noviembre de 1982; subrayados nuestros.

intentan desviar los objetivos de la UPN", la comunidad universitaria denuncia "las arbitrariedades a las que los ha sujetado el rector Vizcaíno".⁹⁵

Importa destacar, finalmente, que el inicio de esta nueva ofensiva por parte del liderazgo sindical para lograr el control de la UPN, así como la participación activa de la comunidad universitaria en la pugna entre tecnócratas y vanguardistas durante los últimos tres años del sexenio, sólo puede entenderse en función de *la relación entre los integrantes de estos distintos grupos de poder fuera de la Universidad Pedagógica*. A lo largo de este período, como puede desprenderse de la descripción que aquí hemos hecho, el sector educativo se encuentra inmerso en una situación extremadamente conflictiva en todos sus frentes. Las fuentes de tensión de la relación entre las autoridades de la SEP y VR, así como entre éstas y el magisterio independiente (organizado en la CNTE) son las siguientes: 1) el rezago en el pago de salarios a los maestros en el que incurre la Secretaría en el año de 1980; 2) la 'racionalización' de la matrícula de las escuelas normales que ésta se ve obligada a hacer en vista de la agudización del desajuste entre oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral del sector; 3) la disminución real que registra el gasto educativo durante estos años;⁹⁶ 4) la situación caótica en la que continúa sumido el sistema de formación del magisterio en todo el país; 5) la democratización que reclama el magisterio independiente; 6) la profundización de la pugna intersindical entre VR y la CNTE; y 6) el creciente deterioro salarial de los maestros.⁹⁷

Dentro de este contexto, la UPN se convierte en un medio para extender la influencia de los diversos contendientes en el aparato administrativo de la SEP así como en el interior del sistema nacional para la formación de maestros, a la vez que ofrece a los mismos una posibilidad de legitimarse frente a sus respectivos 'adeptos'. La presión de la dirigencia sindical, el cambio de táctica de las autoridades

⁹⁵ El Día, 9 de noviembre de 1982.

⁹⁶ Ver cuadros serie I.

⁹⁷ Idem.

educativas y el planteamiento de un sector de la propia comunidad universitaria (el cual vincula el proyecto sindical y el académico) son reflejo de ello.

5. RECAPITULACION: FORMULACION E INSTRUMENTACION INICIAL DE LA UPN

Nos ocupamos, en el presente capítulo, de analizar la conformación y el desarrollo de la 'agenda informal' que subyace en la planeación e instrumentación incremental de la UPN. Hicimos referencia a tres etapas distintas en el 'ciclo vital' de dicha política. En la primera de ellas, que va de octubre de 1970 a noviembre de 1976, la demanda de VR respecto a la creación de la Universidad Pedagógica es reconocida como tal por el candidato presidencial José López Portillo y, en consecuencia, se incluye como proyecto prioritario en la agenda política del gobierno 1976-1982.

En la segunda etapa, que abarca de enero de 1977 a agosto de 1979, el compromiso político adquirido por López Portillo frente a la cúpula magisterial se transforma en un 'problema técnico'. Vimos cómo, para ello, el proyecto de la UPN se incorpora en la formulación de los planes y programas educativos de la administración lópezportillista. Detectamos, asimismo, un cambio radical entre el diseño institucional de la Universidad plasmado en el anteproyecto de la UPN que elabora la primera Comisión Mixta SEP-SNTE en mayo de 1977 y aquel que contiene el decreto de creación publicado en agosto de 1978. Señalamos que, mientras en el primero prevalecen los intereses de VR, en el segundo se imponen aquellos del grupo de tecnócratas de la SEP encabezados por el secretario Fernando Solana.

La tercera etapa abarca el período entre el inicio de las labores docentes de la Universidad Pedagógica, en mayo de 1979, y el fin del sexenio 1976-1982. Si bien la definición legal de la UPN obedece a los intereses de las autoridades educativas, una vez echada a andar la

Universidad éstas ceden ante las presiones de la cúpula sindical. Constatamos que este hecho resulta en la creación de una institución escindida, en la que el sistema escolarizado responde al proyecto tecnocrático y el abierto al proyecto vanguardista. Destacamos, por último, que el proyecto de la UPN impulsado por la cúpula de la SEP tiene que enfrentar la resistencia de un tercer actor conformado por la burocracia normalista de la Secretaría así como por la disidencia magisterial. Esto explica las constantes referencias, por parte de los tecnócratas, al 'respeto de la tradición normalista' que habrá de mantener la institución una vez que ésta se ponga en marcha.

Finalmente describimos cómo -a lo largo de los últimos tres años del período presidencial de López Portillo- el conflicto entre los distintos grupos de poder que se disputan el control de la UPN no sólo continúa, sino que se incrementa. Ello, a pesar de que esta situación se niega sistemáticamente en el discurso oficial, en el cual se hace alusión al ambiente de 'unidad interna y de trabajo' que prevalece en la institución. En esta última etapa, el tercer actor de nuestra historia - lejos de perder fuerza- incrementa su oposición frente a la postura del grupo tecnocrático, estableciendo alianzas con VR así como con distintos sectores de la comunidad universitaria. Lo anterior se refleja, por un lado, en una renovada presión por parte del liderazgo sindical frente a las autoridades de la SEP con el propósito de intervenir en la vida interna de la casa de estudios; y, por el otro, en la paulatina conformación de un nuevo actor que habrá de participar - crecientemente- en la disputa suscitada en torno a la UPN: la comunidad universitaria.

El resultado final del conflicto que se desata en torno a la Universidad Pedagógica a lo largo del período que aquí nos ocupa refleja una situación en la que, por una parte, los principales contendientes llegan a un empate de fuerzas y, por la otra, la institución comienza a adquirir su propia dinámica lo cual, como veremos en el próximo capítulo, implica que el desarrollo de la misma habrá de estar determinado -crecientemente- por factores internos. El papel que desempeña 'el tercero en discordia' en este proceso es

fundamental. Como ya lo señalamos, los grupos de interés dentro de la UPN comienzan a delinearse en función de sus alianzas con este tercer actor. Si bien las autoridades educativas y VR se continúan disputando los puestos directivos de la Universidad, los trabajadores docentes y administrativos así como los alumnos de la Pedagógica se constituyen en grupos de presión gracias al apoyo de la burocracia normalista y la disidencia magisterial.

Las implicaciones del proceso que hemos reseñado aquí brevemente serán objeto de una discusión más detallada en el capítulo final de la tesis. Pero antes nos habremos de ocupar de describir los sucesos que marcan la vida universitaria de la Pedagógica durante el sexenio 1982-1988.

In everything we are and everything we do, we inherit the whole past, and however much we would want to make ourselves independent of it, there is no way in which we possibly can. This gives tradition an inescapable importance. It is where we have to start from, if only by reacting against it.

Karl Popper, 1962

CAPITULO V.

HACIA UN SISTEMA INTEGRAL PARA LA FORMACION DEL MAGISTERIO (ENERO DE 1983 - NOVIEMBRE DE 1988)

La organización del presente capítulo está orientada para dar respuesta a una interrogante: ¿representa el desarrollo de la UPN durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado 'más de lo mismo'? Se hace necesario, por tanto, aclarar el sentido de esta pregunta. La historia de la Pedagógica, que reconstruimos en el capítulo anterior, lleva a la conclusión de que la creación de dicha Universidad -lejos de resolver algunos de los problemas que aquejan a las instituciones encargadas de la formación de docentes- reproduce con un alto grado de fidelidad las pugnas políticas que se han postulado como una de las principales causas del deterioro cualitativo del sistema educativo a lo largo de los últimos dos decenios. Al final de la administración de José López Portillo, tres años después de inaugurada la Universidad Pedagógica, puede afirmarse que la realidad institucional de la misma satisface -en parte- los intereses de los tres grupos en pugna pero-totalmente- a ninguno.

Si los líderes del SNTE obtienen la Universidad por la que habían luchado desde principios del período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, ésta no corresponde a sus expectativas iniciales. Por otro lado, a pesar de que el grupo de funcionarios de la SEP logra imponer su propio modelo de universidad frente a aquel que plantea la cúpula sindical, el conflicto político que se desata con la creación de la misma no le permite consolidar su proyecto. Aun cuando el magisterio cuenta con una nueva vía de ascenso socioeconómico, existe un desfase entre las aspiraciones de formación profesional de un importante grupo de poder en el interior del mismo (es decir, la burocracia normalista y la

disidencia magisterial) y el proyecto académico que se impulsa a través de la UPN. Si bien se logra consolidar -hasta cierto punto- el proyecto de Universidad plasmado en el decreto de creación de 1977, existe un desencanto generalizado por parte de la comunidad universitaria respecto al funcionamiento de la institución. Podría afirmarse, en suma, que al final del sexenio 1976-1982 la Pedagógica se encuentra en un **impasse**, pues los grupos en pugna persisten en su intención de imponer su propio proyecto académico-institucional en el interior de la Universidad.

La descripción del desarrollo institucional de la UPN durante la administración 1982-1988, que nos habrá de ocupar en este capítulo, refleja el intento de los distintos actores por salir de este **impasse**. En la primera parte, analizamos los planes y programas de gobierno para el sector educativo. Destacamos el papel que, dentro de los mismos, se le otorga a la formación de docentes como eje fundamental de la política educativa del sexenio delamadrista. Nos preocupamos, asimismo, por analizar la forma en la que se incorpora a la Universidad Pedagógica en dichos planes.

En un segundo apartado, analizamos la lucha por el control institucional de la UPN entre 1983 y 1985 como una prolongación de la situación conflictiva que, hacia finales del sexenio anterior, se desata entre la cúpula sindical, el grupo de tecnócratas de la SEP y la comunidad universitaria. Un análisis de la trayectoria que sigue la Universidad durante estos años nos permite ver cómo, mientras las autoridades de la Secretaría concentran su atención en la elaboración y puesta en marcha de un nuevo programa de gobierno, tanto la comunidad universitaria como los líderes del SNTE siguen presionando por una reestructuración académica de la institución que responda a sus respectivos intereses.

En la tercera sección del capítulo vemos cómo las autoridades de la SEP intentan revivir, en el último trienio de la administración 1982-1988, una casa de estudios que está a punto de desintegrarse. Dentro del contexto de una reforma radical de los principales centros de

enseñanza normal del país, la Universidad Pedagógica adquiere una renovada importancia como institución encargada de impulsar la formación profesional de los maestros a nivel superior. Si bien el nuevo proyecto de la Pedagógica es impulsado, como sucedió en el sexenio anterior, por el grupo de tecnócratas de la SEP, tal parece que en esta ocasión éste también cuenta con cierto apoyo de los otros dos grupos en contienda. Mientras la cúpula sindical entreve en este modelo la posibilidad de que la Universidad retome el ritmo de crecimiento acelerado que la caracterizó durante sus primeros años de vida, los miembros de la misma perciben la posibilidad de que la institución realmente responda a sus aspiraciones.

1. RECONVERSION DE LA UPN DENTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

En la política educativa de la administración 1982-1988 se retoman los planteamientos centrales del sexenio anterior: para elevar la calidad de la educación que ofrece el Estado mexicano es necesario modernizar la estructura del aparato administrativo encargado de ofrecer dicho servicio. Para alcanzar estas metas se plantea una 'Revolución Educativa' con el propósito de establecer, por un lado, la formación integral del docente y llevar a cabo, por el otro, la descentralización de la SEP.

Aun cuando el licenciado Jesús Reyes Heróles sólo ocupa el mando de la Secretaría hasta su fallecimiento, en marzo de 1985, bien puede afirmarse que el programa que adopta el presidente De La Madrid para el sector educativo se deriva de los planteamientos que, sobre esta materia, hace Reyes Heróles. En el primer apartado de la presente sección nos detendremos brevemente en un análisis de los mismos. En una segunda parte veremos cómo se traducen estos planteamientos generales en los objetivos y metas que orientan la política educativa del período presidencial que aquí nos ocupa.

1.1 EL MEJORAMIENTO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO COMO PILAR DE LA REVOLUCION EDUCATIVA (RE)

Como punto de partida de la RE¹ se encuentra el diagnóstico más crítico hecho por autoridad educativa alguna de la situación por la que atraviesa el sistema educativo nacional. En este sentido, afirma Reyes Heróles:

"Hay una crisis en la educación, una crisis extensa, profunda y persistente que afecta todos los niveles educativos. Lo primero que hay que hacer para enfrentarla, es reconocer y diagnosticar su existencia... Se requiere... superación de la hipertrofia y macrocefalia actuales... Esto no supone negar los avances obtenidos. La expansión educacional lograda, la ampliación de su cobertura, significan un proceso evidente. Sin embargo, este énfasis en la expansión no ha sido acompañado de una preocupación similar en la calidad... Debe insistirse en la necesidad que el país tiene de mejorar la calidad educacional, para que ésta encuentre una correlación adecuada con la expansión cuantitativa que ha tenido el sistema durante las últimas décadas. Conciliar cantidad con calidad constituye un objetivo fundamental de la Revolución Educativa" (SEP, 1985: 80; subrayado nuestro).

A partir de este diagnóstico, Reyes Heróles plantea una modificación de la estructura educativa **in toto**. ¿Cómo lograr este fin? Por medio de una reforma educativa la cual se define, en primer lugar, en términos negativos:

"- La Revolución Educativa no se propone el cambio del contenido del Artículo 3o. Constitucional; aspira, por el contrario, a realizar el adecuado 'cómo' que nos lleve a dar cabal cumplimiento al 'qué' planteado en el Artículo 3o. La Revolución Educativa se propone adecuar la educación legal con la educación real, pues todavía hay grandes diferencias

¹ Existen dos excelentes fuentes para quien se interese por conocer los postulados fundamentales del pensamiento educativo de Reyes Heróles: el Cuaderno de la SEP intitulado Sesenta Tesis de la Revolución Educativa (1984) y una colección de los discursos del Secretario de Educación compilada por la misma Secretaría bajo el título Educación para Construir una Sociedad Mejor (Vol. I, 1985). Dichos documentos constituyen la base para el análisis que realizamos a continuación.

entre lo que se establece legalmente en nuestras normas y lo que en la práctica se realiza...

- La Revolución Educativa no es un proceso a corto plazo. No es proceso de efectos inmediatos. Así como el proceso que nos condujo a la actual situación, no fue un proceso generado de pronto, fue un proceso gradual y lento...

- Reducir la Revolución Educativa a un aspecto o un tema, sería simplificarla, porque hay una serie de aspectos generales y parciales enlazados entre sí, como son el aspecto cualitativo de la educación, la descentralización, la formación de personal docente y la ampliación de la pirámide educacional mediante la extensión de la alfabetización...

- La Revolución Educativa no significa una crítica a los maestros de México; al contrario, parte de la Revolución Educativa tiene por objeto reivindicar y revalorar en su dignidad la profesión del maestro en este país" (SEP, 1985: 73-75; subrayado nuestro).

En un sentido positivo, Jesús Reyes Heróles se refiere a la magnitud del esfuerzo político, social, moral y administrativo que implica implantar un cambio en el ámbito educativo, que realmente sea revolucionario; y lo caracteriza en los siguientes términos:

"- Se ha denominado Revolución Educativa a una serie de instrumentos y objetivos que pretenden hacerle frente a la crisis educativa. Tal denominación obedece a que se intenta tocar los problemas desde su raíz. Hay dos cosas que le dan sesgo revolucionario a los planes educativos. Por un lado, la dirección que se les imprime, y por otro, la cantidad de reformas previstas. Hay momentos en que las reformas en cantidad devienen en fenómenos cualitativos y las reformas cualitativas implican grandes cambios cuantitativos...

- La Revolución en la educación demanda muchas cosas, tales como prescindir de hábitos, costumbres o verdaderos atavismos; archivar precedentes; enfrentar viejos y recientes problemas con nuevas soluciones, saber que tenemos la obligación de resolverlos desechando indecisiones, indefiniciones y carencia de voluntad política...

- La Revolución Educativa trata de cambiar usos y prácticas que privan en la actualidad educativa actualmente. Es un movimiento de significado político... y social. Es también una revolución moral... En última instancia, tiene que ser una revolución administrativa que cambie métodos y sistemas" (SEP, 1985: 72-81; subrayado nuestro).

En suma, la RE plantea la necesidad de conformar -a partir de un diagnóstico global de la problemática educativa nacional- un programa

integrado de reformas destinadas a revertir la crisis educativa por la que atraviesa el país. El énfasis en el aspecto cualitativo de dicho Programa apunta hacia un doble objetivo: la reorganización administrativa del aparato burocrático de la SEP y la reforma institucional del sistema para la formación de docentes. Este reordenamiento implica, necesariamente, modificar las esferas de influencia de los principales actores en el ámbito educativo. De aquí que el Secretario del ramo insista en que la RE habrá de beneficiar a la 'profesión magisterial' pero -para ello- se hace necesario afectar los intereses de las dos fuerzas políticas en pugna dentro del SNTE: VR y la CNTE.

La acelerada expansión así como el creciente centralismo a los que ha estado sujeto el sistema educativo se postulan como causas de la "hipertrofia" del aparato administrativo encargado de la coordinación de este servicio. Debido a este proceso, afirma Reyes Heróles, la SEP se ha convertido en un "elefante reumático" y algunas áreas del sistema educativo se han "degradado, han caído en el desorden y en el caos" (SEP, 1985: 84). El remedio que se propone para el primer mal es poner en marcha un proceso de descentralización a través del cual sea posible lograr la transferencia de la administración y operación de los servicios educativos a los gobiernos estatales. La medicina para "curar, sanear, regenerar las áreas enfermas del sistema educativo", entre las que se encuentra en primer lugar el sistema de formación de docentes, habrá de ser "la revalorización de la profesión magisterial" (SEP, 1985: 75). Se trata "de formar un nuevo material humano que habrá de trabajar con nuevos métodos de enseñanza", para lo cual se requiere de la existencia de un "cuadro muy bien integrado de maestros formadores de maestros" (SEP, 1985: 77). Esto significa que la RE habrá de empezar:

"por la formación de los docentes, pues ellos constituyen el aspecto medular y la base de la educación. Principio fundamental de la Revolución Educativa, es el mejoramiento de la calidad de la educación a partir de la mejoría de la calidad docente" (SEP, 1985: 109; subrayado nuestro).

Veámos pues como se concretizan estos postulados generales respecto a la formación de docentes en los planes y programas educativos del gobierno de Miguel de la Madrid.

1.2 LA UPN COMO UN PROBLEMA ORGANIZATIVO

Inmediatamente después del cambio de gobierno, en diciembre de 1982, la administración delamadrista comienza los trabajos para la elaboración -con base en el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 (PBG)- del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), así como del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (PNE). En todos ellos se otorga una atención especial a aquellas acciones que puedan coadyuvar a una mejor preparación del magisterio nacional.

El PGB anuncia la profundización de la 'planeación democrática de la vida nacional' iniciada en el sexenio anterior. En dicho Plan se plantean como proposiciones centrales para la plataforma electoral de Miguel de la Madrid en lo que toca al rubro de 'Educación y Cultura Nacional': alcanzar la educación básica de diez años y elevar la calidad del sistema educativo con instrumentos como la Universidad Pedagógica Nacional. En el PND se anuncia la descentralización de la educación básica y normal como línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación. Se enfatiza, sin embargo, que en el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio.

El PNE constituye un documento que, dentro del marco del PND así como de la Ley de Planeación, propone las acciones y metas concretas para llevar a cabo la RE planteada por el gobierno del presidente De la Madrid. En el diagnóstico que presenta el PNE de la educación normal se detectan los siguientes problemas: falta de correspondencia entre planes y programas de estudio de normal y los de educación preescolar, primaria y secundaria; desarticulación crítica

entre oferta y demanda de sus egresados; formación insuficiente en algunas áreas como educación preescolar, especial, artística, física, indígena y de adultos.

Frente a esta situación se plantea, a largo plazo, conformar un sistema de formación de profesores coherente con los diversos niveles y modalidades educativas; consolidar la licenciatura de la enseñanza normal y revalorar socialmente a la profesión magisterial. Se establecen, para ello, las siguientes acciones a corto plazo: implantación del bachillerato como antecedente necesario para cursar la carrera de maestro; reestructuración de planes y programas de estudio; y apoyo a la superación de los maestros formadores de docentes mediante un programa de especialización bajo la responsabilidad de la UPN. En un apartado intitulado 'Fortalecimiento de la calidad académica: formación, superación y actualización del magisterio; reorganización de la educación normal' se menciona que la Universidad Pedagógica:

"deberá replantear el papel que habrá de desempeñar para satisfacer las aspiraciones del magisterio y contribuir al mejoramiento de la educación mexicana. Esto implica revisar la orientación de su estructura y lograr en ella el nivel de calidad en favor del desarrollo profesional de los maestros en servicio" (PNE: 229; subrayado nuestro).

El Secretario de Educación especifica los planes que se tienen para la Pedagógica en los siguientes términos:

"La Universidad Pedagógica tiene grandes posibilidades en lo que se refiere a investigación pedagógica, al otorgamiento de doctorados en especialización, a la formación de especialistas y posgraduados. Se está orientando a la Universidad Pedagógica en este sentido y, así al mismo tiempo, vinculando con las normales y con los otros centros de enseñanza para docentes, a fin de que pueda preparar cuadros que ocupen su lugar en esta mejor docencia" (SEP, 1985: 110; subrayado nuestro).

Además de precisar las metas que habrá de alcanzar la administración 1982-1988 en materia educativa, el PNE define los

seis objetivos principales de la RE, siendo el primero de ellos: "elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes" (PNE: 38). Ello implica la transformación del sistema de preparación de maestros con el fin de erradicar "los desequilibrios, las deficiencias e ineficiencias" que han aquejado, crónicamente, a las instituciones que lo conforman (PNE: 35). Se trata de dar una "respuesta integral" a la problemática del sector educativo y, por ende, también a aquella propia del sistema formador de docentes utilizando -como instrumento fundamental para ello- a la descentralización educativa (PNE: 40). Cabe destacar, sin embargo, que ya no se trata de la descentralización administrativa iniciada en 1973 durante el gobierno del presidente Luis Echeverría. Se pretende -más bien- partiendo del impulso dado a este proceso por el presidente López Portillo desde 1978 (mediante la desconcentración de la SEP), adoptar nuevas medidas que permitan "iniciar la transferencia, a los gobiernos de los estados, de la operación de los servicios de educación básica y normal que presta la Federación" (PNE: 25). En el siguiente apartado veremos cómo se transforman en la realidad los propósitos del programa de gobierno delamadrista en materia educativa.

2. EL DESARROLLO DE LA UPN DURANTE EL PRIMER TRIENIO DE LA ADMINISTRACION DE MIGUEL DE LA MADRID (1983-1985)

La lucha por el control de la UPN entre principios de 1983 y fines de 1985 se caracteriza por una presión creciente de la comunidad universitaria en lo que se refiere a demandas salariales, laborales y de reestructuración académica de la institución. También se reitera la petición de VR del SNTE a las autoridades de la SEP por el retorno al anteproyecto original de la Pedagógica elaborado en junio de 1977. Finalmente, se hace visible una mayor preocupación por reformar otras áreas de la educación normal por parte de la SEP, lo cual redundará en una menor atención a la UPN durante los primeros tres años del sexenio.

Haremos hincapié, en esta sección, en el hecho de que la postura que adopta el secretario Jesús Reyes Heróles frente a la Universidad Pedagógica debe entenderse en función del gran esfuerzo de renovación de la enseñanza normal asumido por el mismo en los dos primeros años de su gestión. Tanto este último así como el proceso descentralizador de la burocracia educativa abren dos importantes frentes de conflicto entre los altos mandos de la Secretaría de Educación Pública y los principales grupos de poder en este sector.² Esto explica por qué, una vez tomada la decisión de dejar sobrevivir a la UPN a pesar del cambio sexenal, las autoridades de la Secretaría la abandonan un poco a su propia suerte. Como resultado de ello, la vida académica de la Universidad sufre un deterioro significativo.

El año de 1984 constituye un parteaguas en la vida de la Pedagógica; de un proyecto en vías de 'consolidación' ésta se transforma en una institución en vías de 'desintegración'. Esta situación se refleja en el hecho de que, de un crecimiento acelerado entre 1979 y 1983, la matrícula de la Universidad comienza a disminuir drásticamente a partir de 1984 tanto en el sistema escolarizado como en el abierto. Se hace patente, asimismo, la baja eficiencia de la institución en lo que se refiere al índice de titulación del alumnado.³

Si bien es cierto que las autoridades educativas plantean desde un principio un nuevo proyecto para la UPN, el cual concuerda con las reformas instrumentadas en el resto de las instituciones que conforman el sistema de formación del magisterio, también lo es que éstas no se deciden realmente a 'retomar las riendas' de la Universidad hasta mediados de 1986. Hasta esta fecha, la Universidad Pedagógica parece haber desilusionado a todos los grupos en contienda. Vanguardia Revolucionaria se queja de que la Universidad se

² Cabe señalar que ambas políticas reflejan la decisión del Secretario de reubicar el terreno del conflicto con dos de los grupos de presión dentro del sector educativo. La negociación con VR se centra en torno a la descentralización y ya no en la UPN. El enfrentamiento con la CNTE se da en la ENS y se relaciona cada vez menos con la Pedagógica.

³ Ver cuadros serie II.

haya desviado de su rumbo original. La burocracia normalista y la disidencia en el interior del SNTE se continúan oponiendo al proyecto de los tecnócratas. La comunidad universitaria protesta porque ninguna de sus demandas ha sido resuelta satisfactoriamente. El mismo Secretario de Educación Pública lanza un **ultimatum** a la UPN para que ésta cumpla con los objetivos para los cuales había sido creada. Dado que, a cinco años de establecida, la Pedagógica no da señales de respuesta a las demandas para las cuales fue instaurada, Reyes Heróles advierte que la UPN está frente a una última oportunidad para cumplir con su cometido.

2.1 INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA DE GOBIERNO EN MATERIA EDUCATIVA

En 1983 el secretario del ramo, Jesús Reyes Heróles, comienza su gestión con paso firme y apresurado. La reacción de los distintos sectores a la RE no se deja esperar. Mientras la disidencia magisterial y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) coinciden en que se trata de un proyecto improvisado, negándose a brindar su apoyo a un programa que carece de fines concretos, los líderes del SNTE hacen pública su respuesta inicial a través de un discurso del secretario general del Sindicato, Ramón Martínez Martín. Este declara, en el transcurso del XIII Congreso Nacional del SNTE celebrado en Cozumel durante el mes de febrero, que los maestros se encuentran listos para participar en la política del gobierno. Sin embargo, el nuevo líder del Sindicato electo en dicho Congreso, Alberto Miranda Castro, señala que "el proyecto de descentralización educativa ha sido ajeno al SNTE".⁴ Como respuesta, el presidente Miguel de la Madrid sostiene que no está dispuesto a dar marcha atrás en la descentralización a la vez que exhorta al magisterio a superar los problemas intersindicales

⁴ El Nacional, 8 de febrero de 1983.

que se han expresado durante el desarrollo del Congreso.⁵ Durante la misma reunión el líder vitalicio de VR, Carlos Jonguitud Barrios, afirma estar "en pro de la descentralización siempre y cuando ésta no se lleve a cabo a espaldas de los maestros".⁶

En el mes de abril, funcionarios de la SEP anuncian un renovado esfuerzo por resolver 'el creciente problema de la desocupación magisterial'. El licenciado Reyes Heróles reconoce, ante miembros de la Academia Mexicana de Educación, la necesidad de 'integrar un sistema coherente para la formación de maestros'. Por parte de la Secretaría, se hace pública una política de restricción en la matrícula de las escuelas normales. El gobierno recibe, en este sentido, el apoyo de la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF) y el repudio de los dueños de las escuelas normales particulares. El liderazgo sindical presiona porque se otorguen más plazas a los maestros normalistas. El 11 de abril se publica en el Diario Oficial el Acuerdo 101 (SEP-CNTE, 1984: 240-244), mediante el cual se descentralizan los cursos de verano ofrecidos por la Escuela Normal Superior de la ciudad de México. A principios de julio se emite el Acuerdo 106 (SEP-CNTE, 1984: 245-252) por medio del cual se destituye al director de la Normal Superior y se crea una comisión encargada de elaborar un proyecto de reestructuración académica y administrativa de dicha Escuela. No se deja esperar una reacción de repudio frente a estas acciones, tanto por parte de la propia comunidad normalista así como de la CNTE.

Los estudiantes de la ENS inician una huelga de hambre y realizan plantones, mítines y marchas en protesta al "duro golpe político en su contra que representan las medidas tomadas por la SEP".⁷ Mientras las autoridades de la Secretaría justifican sus acciones a partir del hecho de que "la ENS ha dejado de cumplir con sus objetivos, el liderazgo

⁵ Aunque VR niega la entrada a los disidentes de Chiapas y Oaxaca a dicha reunión, finalmente conforma un nuevo Comité Ejecutivo Nacional en el cual quedan incluidos -por vez primera- cinco miembros de la CNTE (Hernández, 1986).

⁶ El Día, 14 de febrero de 1983.

⁷ Entrevista, II: 15, alumno, ENS.

sindical sostiene que la Normal Superior es un refugio de agitación política con pretextos educativos".⁸ A pesar de que el director de la ENS se niega a dejar su cargo, los cursos de verano se inician en cuatro estados de la República: Aguascalientes, Querétaro, Sonora y Veracruz. Simultáneamente, un grupo en el interior de la ENS inicia sus propios cursos de verano sin el reconocimiento oficial de la SEP. En el transcurso del mes de julio un importante sector de la Normal Superior organiza, con el apoyo de la disidencia magisterial así como de otros grupos pertenecientes al IPN, INBA, INAH y UNAM, varios actos de solidaridad con la causa de su Escuela. Dichos actos culminan con dos marchas: una a Los Pinos con objeto de pedir la intervención del Presidente de la República en el conflicto de la ENS y otro a la Secretaría de Gobernación con el fin de que se diera marcha atrás en lo referente a los Acuerdos 101 y 106. Frente a esta ola de protestas el titular de la SEP otorga, en agosto, los diplomas correspondientes a los egresados de los cursos de verano 'oficiales' de la ENS. El licenciado Reyes Heróles declara, asimismo, que la política educativa del gobierno no es negociable y que la reestructuración de la Normal Superior es irreversible. Finalmente, se inician los cursos regulares de la Normal Superior en las aulas dispuestas por la Secretaría en vista de que el edificio de la ENS 'requiere ser reparado'

También en agosto de 1983, el presidente Miguel de la Madrid dispone el inicio de la primera parte del proceso de descentralización educativa, proporcionando el marco legal y administrativo para iniciar dicho proceso.⁹ Dentro de este último se dispone la creación de comités consultivos para la descentralización así como la transformación de las delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. En

⁸ Entrevista, II: 20, profesor, ENS.

⁹ Ver SEP-CNTE, 1984: 253-254 (Decreto sobre la Descentralización Educativa del 8 de agosto de 1983); y, sobre el proceso mismo, De los Reyes, "Descentralización de la educación", en Torres (comp.), 1986: 161-174. Importa destacar que la descentralización de la SEP forma parte de una estrategia generalizada del gobierno con el fin de aligerar la carga fiscal y administrativa de la burocracia federal. Si bien este proceso tiene importantes implicaciones políticas en el ámbito educativo, no consideramos pertinente ampliar nuestro análisis en este sentido.

octubre el Presidente instala, en Villahermosa, el primer Comité para la Descentralización Educativa. Mientras la cúpula sindical condiciona su apoyo a esta política a la participación del magisterio en la implantación de la misma, la actitud de la CNTE se caracteriza por una activa oposición a dicha política. La Coordinadora Nacional organiza, asimismo, una serie de actos para demostrar públicamente su repudio ante: "la falta de democracia interna del Sindicato;¹⁰ el sometimiento de los líderes sindicales a la política salarial del gobierno;¹¹ la protección, por parte del gobierno, al grupo de VR así como al líder vitalicio del Sindicato, Carlos Jonguitud Barrios".¹² Esta tensa situación se refleja en los actos paralelos organizados por la CNTE con motivo de la celebración oficial del día del trabajo y del maestro.

Si la reestructuración de la ENS atenta contra los intereses de las 'bases magisteriales', la descentralización del aparato administrativo de la Secretaría pone en peligro la unidad del SNTE. La firmeza de las autoridades educativas en lo que toca a la primera y la tónica de negociación que éstas adoptan respecto de la segunda reflejan fielmente la correlación de fuerzas de dichos grupos en el interior del aparato estatal. Respecto a ésta última, el Secretario de Educación afirma:

"La descentralización no va en contra de nada; va en pro de mucho. No va en contra de la estructura sindical de los maestros ni de sus derechos laborales. No va en contra de la acción sindical. Va en pro de la educación a que todos nos debemos, de la corrección de deficiencias, de la eliminación de prácticas viciosas no siempre imputables al sindicato del magisterio" (SEP, 1985: 83; subrayado nuestro).

Durante 1984 se agudizan las tensiones entre la SEP y los distintos grupos de poder en el ámbito educativo, como resultado de las acciones emprendidas por la misma en 1983. En enero de 1984,

¹⁰ Especialmente en lo que toca a la elección del nuevo Secretario General así como a la posposición indefinida de la celebración de los congresos seccionales en los estados de Oaxaca y Chiapas.

¹¹ Mientras la CNTE pide un 100 por ciento de aumento salarial el SNTE acepta el 29.3 por ciento ofrecido por el gobierno.

¹² Entrevista, III: 9. Funcionario de la Dirección General de Planeación, SEP.

Jesús Reyes Heróles reitera las tesis centrales de la RE: descentralización, reestructuración a fondo de la educación normal y revaloración del papel del maestro. En marzo, se dicta un decreto que autoriza a la SEP a celebrar Acuerdos de Coordinación con los gobiernos de los estados con el fin de transferir a éstos los servicios educativos en educación básica y normal creándose, para tal efecto, Consejos Estatales de Educación¹³ y estableciéndose los Servicios Coordinados de Educación.¹⁴

El secretario general del SNTE, Alberto Miranda Castro, reitera que la RE no rendirá frutos si no se pone en manos de los maestros. El Arzobispo Primado de México opina que "la SEP debe consultar a los padres de familia respecto a la RE".¹⁵ Tanto la UNPF como la CNTE declaran que dicha política educativa va "en contra de los intereses del pueblo, puesto que se trata de un proyecto implantado unilateralmente por parte de la SEP".¹⁶ El MRM denuncia a la RE como una mera "formulación en el aire, como pura palabrería".¹⁷ Frente a estos reclamos el licenciado Reyes Heróles anuncia, en septiembre de 1984, los puntos básicos del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. En octubre, declara Reyes Heróles que se mejorará la educación a pesar de los intereses creados: "nadie detendrá la RE".¹⁸ El 12 de diciembre, en una comparecencia ante la cámara de diputados, el Secretario de Educación defiende ante los diputados de la oposición los puntos fundamentales de la política educativa del gobierno de Miguel de la Madrid: descentralización, reestructuración de la educación normal y defensa de la educación laica. Si la primera atañe a los intereses de la cúpula sindical y la segunda a aquellos de la base magisterial, la tercera tensa la relación con el clero así como con las asociaciones de padres de familia.

¹³ Los cuales habrían de estar presididos por los gobernadores e integrados por representantes de cada estado, de la SEP, de la SPP y del SNTE.

¹⁴ Con el objeto de unificar la prestación de servicios estatales y federales de educación.

¹⁵ El Universal, 8 de abril de 1984.

¹⁶ El Día, 19 de agosto de 1984.

¹⁷ El Nacional, 4 de septiembre de 1984.

¹⁸ Excelsior, 12 de octubre de 1984.

A lo largo de 1984 se nutre el de por sí acalorado debate en el ámbito educativo con el impulso dado por las autoridades a otros dos programas contenidos en el plan de gobierno para este sector: la integración de la educación básica de diez años y la implantación del bachillerato como antecedente de la enseñanza normal. La discusión en torno al primero se centra en el número de años que debiera abarcar el ciclo de educación básica. Respecto al segundo el liderazgo magisterial aboga por un 'bachillerato pedagógico', como requisito para cursar la licenciatura en educación normal. Los dueños de las escuelas normales privadas expresan su preocupación respecto a los problemas que podría significar este cambio para la buena marcha de sus planteles. Así las cosas se publica, el 23 de marzo de 1984, un decreto que dispone que la enseñanza normal, "en todos sus tipos y especialidades, tendrá el grado académico de licenciatura" a partir de dicha fecha.¹⁹ En respuesta el líder del SNTE, Miranda Castro, critica el hecho de que "se defina la política educativa detrás de los escritorios afectando así a las clases populares".²⁰ A partir de la publicación de dicho decreto, se intensifica la discusión en torno a la naturaleza del bachillerato que habría de establecerse como antecedente de la educación normal.

Mientras que el director general de Educación Normal de la SEP recuerda al liderazgo sindical que éste había recomendado la implantación del bachillerato desde 1972. Miranda Castro afirma que los maestros no han sido consultados para la elaboración de dicho proyecto. El líder sindical 'previene' a las autoridades educativas que la instrumentación de esta política causará conflictos laborales, a la vez que define a Jesús Reyes Heróles como "el enemigo número uno del magisterio nacional y del normalismo".²¹ Por su parte, los representantes del MRM reclaman que "no se haya tomado en cuenta la opinión de la base magisterial en las discusiones sobre el

19 Ver Diario Oficial, 23 de marzo de 1984.

20 El Día, 30 de marzo de 1984.

21 El Día, 25 de abril de 1984.

bachillerato que habrían de cursar los futuros licenciados en educación normal".²²

En vista de esta situación se crea, en abril de 1984, una Comisión Mixta SEP-SNTE encargada de estudiar las características de dicho bachillerato. Después de la instalación de dicha Comisión el presidente vitalicio de VR del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, afirma que dicho proyecto tendrá magníficos resultados siempre y cuando los maestros participen en su desarrollo. Por su parte, la cúpula sindical prevé la deserción masiva de los estudiantes de las normales como consecuencia de la implantación de la licenciatura en este nivel. Miembros del Frente Revolucionario Nacional del Magisterio (FRNM) opinan que las medidas adoptadas por la SEP significan que "por fin se dejará de considerar a la carrera normalista como una subprofesión".²³

A todo lo anterior habría que sumar una intensificación de la pugna entre las distintas facciones en el interior del SNTE. Mientras Carlos Jonguitud Barrios declara como no existente a la CNTE, dado que ésta carece de reconocimiento oficial, la corriente democrática del magisterio lleva a cabo un 'juicio político' a VR así como al mismo Jonguitud Barrios. A los añejos enfrentamientos entre VR y la CNTE en los estados de Chiapas y Oaxaca, se suman nuevos conflictos entre VR, SEP y la Coordinadora en varias entidades de la República. Dentro de este contexto no puede dejar de mencionarse el nombramiento del líder de VR, Miranda Castro, como secretario general de Acción Social del PRI en marzo de 1984.

A partir de la toma de posesión de Miguel González Avelar como nuevo secretario del ramo el 19 de marzo de 1985,²⁴ las relaciones entre autoridades educativas y liderazgo sindical comienzan a tornarse mucho más cordiales. Tanto Jonguitud Barrios como Miranda Castro expresan su beneplácito frente a la designación de González Avelar en la SEP. En el lenguaje críptico de la política mexicana el presidente

²² Excelsior, 21 de abril de 1984.

²³ El Nacional, 18 de junio de 1984.

²⁴ Después del fallecimiento repentino del secretario Jesús Reyes Heróles.

vitalicio de VR del SNTE declara que, con el nombramiento de Miguel González Avelar, cambiarán 'las formas pero no el fondo'. En su primera entrevista de prensa el nuevo Secretario de Educación Pública afirma que las reformas en materia educativa tendrán que ser objeto de discusión así como de un consenso razonable entre los protagonistas del quehacer educativo.

Como respuesta al tono conciliatorio de González Avelar los líderes sindicales deciden organizar un tercer Congreso Nacional Popular de la Educación con el objeto de hacer llegar al titular de la SEP sus puntos de vista respecto a la RE; en especial, en relación a la descentralización de la Secretaría, la implantación de la educación básica de diez años y las reformas a la educación normal. Aprovecha la cúpula magisterial dicha reunión para reiterar la petición de participar activamente en todos los cambios educativos. En respuesta, Miguel González Avelar señala que la participación del Sindicato en la política educativa es una necesidad y que, por tanto, sólo queda fijar las modalidades de dicha participación. Complacido por esta afirmación, Jonguitud Barrios declara que las relaciones con González Avelar son mejores que lo que fueran con su antecesor, Jesús Reyes Heróles. El Secretario general del SNTE aprovecha la ocasión para enfatizar que los maestros nunca se han opuesto a la RE pero que ésta deben hacerla los maestros.

Como reconocimiento 'a la cordialidad que priva entre las autoridades educativas y el SNTE', los líderes de este último apoyan al candidato del PRI en el XIV Distrito Electoral del D.F. Asimismo, en el estado de Jalisco los alumnos se quedan sin clases debido a que los maestros están involucrados en la realización de jornadas electorales a favor de PRI. El SNTE reconoce que en el Valle de México se encuentran comisionados 30 maestros para apoyar la campaña de 13 candidatos a diputados por parte del Sindicato. En retribución a estas acciones Miranda Castro demanda al líder del PRI, Lugo Verduzco, la oportunidad para una mayor participación política del magisterio. Acto seguido, el mismo Miranda se postula como aspirante a la gubernatura del estado de Baja California.

En lo que toca a las negociaciones salariales la cúpula sindical acepta, nuevamente, que éstas se centren en la consecución de aumentos indirectos y prestaciones tales como pago por antigüedad y doble turno, así como apoyo para la adquisición de material didáctico. Frente a esta situación la CNTE reitera su posición por un incremento salarial del 100 por ciento y acusa al liderazgo del Sindicato de hacer 'demandas obscuras' a la SEP. En relación al movimiento magisterial independiente la táctica del SNTE sigue siendo la misma que en años anteriores: retrasar sistemáticamente las negociaciones respecto a los congresos seccionales en los estados de Oaxaca y Chiapas.²⁵ En protesta, el magisterio oaxaqueño realiza otro juicio político en contra de Carlos Jonguitud Barrios.

A pesar de lo anterior, se sigue adelante con los lineamientos centrales de la política educativa iniciada por el licenciado Reyes Heróles: se avanza en el proceso de descentralización, firmándose nuevos acuerdos de coordinación con diversos estados de la República; se reubica definitivamente a los alumnos de la ENS debido a que el antiguo edificio de la Normal Superior queda dañado por el temblor, según informa la SEP; se sigue adelante con el proceso de reestructuración académica y administrativa de dicha institución, a partir del nuevo estatuto orgánico de la ENS publicado el 20 de enero de 1984; se suspende el turno vespertino de la ENM y se nombra un nuevo director como parte de un plan para reorganizar dicha Escuela.

²⁵ Con el propósito de desgastar a dicho movimiento, aislando a Chiapas y a Oaxaca de otros estados de la República. Esto concuerda con una táctica más generalizada que tiene como fin dividir a la CNTE a través de la represión y la negociación selectivas (por ejemplo, en el Valle de México, Guerrero, Hidalgo y Morelos).

2.2 NEGOCIACION EN TORNO AL NUEVO PROYECTO DE LA UPN

La vida universitaria de la UPN durante 1983 se presenta como una magnificación del conflicto que vive esta casa de estudios en agosto de 1982. El 24 de enero se celebra, en Tlaxcala, una reunión nacional para reestructurar a la UPN conforme al proyecto establecido en los planes y programas de gobierno para 1982-1988. En las discusiones que se llevan a cabo en dicha reunión se hace evidente, nuevamente, la contradicción entre los intereses que persiguen la filiación sindical vanguardista, la línea oficial de la SEP y los propios miembros de la Universidad. Mientras para los primeros el objetivo primordial consistía en lograr que nada cambiara, para los segundos era importante acoplar las funciones de la UPN a la política educativa del gobierno en curso; por otro lado, la demanda principal de los últimos era la de democratizar los órganos de gobierno de la institución. A pesar de que -tampoco en esta ocasión- se establece "una línea de definición clara con respecto al debatido papel de la UPN dentro del sistema nacional de docentes" (Moreno, 1987: 31), se produce un documento final en el que se alude a la reestructuración del **currículum** de la licenciatura en educación básica²⁶ así como a la creación de nuevas especializaciones y cursos de posgrado. Importa destacar que la reestructuración de los planes y programas de estudio de la UPN quedan a cargo de una Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos, dependiente directamente de la Subsecretaría de Planeación Educativa de la SEP (Moreno, 1987: 32).

El 29 de enero el secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, nombra al ingeniero Manuel Bravo Jiménez como rector de la UPN en sustitución del profesor José Angel Vizcaíno. Además de ser amigo personal del secretario Bravo Jiménez es, contrariamente a su predecesor, un profesor de tradición normalista. Con este nombramiento llega a su fin la conflictiva gestión de Vizcaíno y la comunidad universitaria recibe con beneplácito el retorno de un

²⁶ Se implanta la licenciatura en educación preescolar, primaria, especial y media.

normalista al mando de la Universidad. Sin embargo, las grandes expectativas creadas por el arribo de Bravo Jiménez se convierten muy pronto, al menos para algunos grupos en el interior de la UPN, en resentimientos y frustraciones.

Inmediatamente después de la toma de posesión del nuevo rector los trabajadores de la UPN anuncian un paro por demandas salariales y resolución de los problemas académicos que enfrenta la institución. Aun cuando el paro se levanta después de sólo dos días ante la disposición del Rector de negociar las demandas de los trabajadores le habrán de suceder, a lo largo del año, un sinnúmero de plantones, mítines, concentraciones, marchas y actos de solidaridad con las peticiones salariales de otras instituciones de educación superior así como con las demandas de democratización del magisterio independiente. Los reclamos de los trabajadores y estudiantes de la Universidad se deben a: la no-resolución de demandas salariales y laborales planteadas en el sexenio anterior; la ausencia de una respuesta clara a su exigencia de una reestructuración académica y administrativa de la institución; el deterioro de la vida académica por el hecho de que la UPN se haya convertido en un 'botín' que se disputan los dirigentes del SNTE y las autoridades educativas; y, finalmente, la deserción masiva de los alumnos debido a la improvisación de planes y programas de estudio.

Mientras el rector Bravo Jiménez insiste en definir la conflictiva situación por la que atraviesa la UPN como un 'problema de organización', el titular de la SEP reconoce públicamente la compleja problemática en la que se encuentra inmersa la llamada 'casa de los Maestros de México'. En mayo de 1983, la propia secretaría académica de la UPN acepta la inoperancia de la Universidad. Acto seguido, el Rector reitera que los problemas de la UPN son de naturaleza 'organizativa' y no de 'índole política'. En el mes de junio se establece una Comisión Mixta Tripartita SEP-SNTE-UPN con el objeto de efectuar la homologación y nivelación salarial de los trabajadores de la UPN frente a otras instituciones de educación superior del área metropolitana. Por último, el 2 de septiembre el presidente Miguel de

la Madrid anuncia que "se han iniciado los trabajos de reorientación académica de la Pedagógica para que sus actividades sean más eficaces en función de las necesidades de los maestros en servicio". Antes de que termine²⁷ 1983 se publica, asimismo, el reglamento interior de trabajo tanto para el personal académico como para el personal no docente de la Universidad.

Por su parte, los líderes sindicales instrumentan una doble táctica. Frente al grupo tecnocrático de la SEP continúan presionando por un retorno a su proyecto original para la UPN. Ejemplos de esta actitud los encontramos en declaraciones como las siguientes: "la UPN debe ser centro fundamental de formación y capacitación magisterial";²⁸ "no se logró la consolidación de la UPN";²⁹ "pedimos que se fortalezca la Pedagógica como centro académico que profesionalice a los maestros y que sea dirigida por gentes salidas de las filas magisteriales".³⁰ Ante la "creciente politización" de la vida interna de la Universidad los dirigentes sindicales advierten que no dejarán que ésta se convierta en un "centro de agitación política".³¹ Por otra parte, su postura ante los conflictos internos de la institución comienza a ser desafiante. Véase, si no, la afirmación de Miranda Castro referida al caos de la educación normal del país: "a UPN no ha cumplido con su cometido y la ENS ha dejado de ser una institución formadora de maestros de segunda enseñanza".³²

Para 1984 el liderazgo sindical lleva a tal extremo esta actitud de beligerancia que la comunidad universitaria comienza a hablar de una campaña de desprestigio instrumentada en su contra por 'los charros del SNTE'. Un maestro vanguardista concluye que "el fracaso de la UPN se debe a la integración improvisada de su planta docente"³³ e

²⁷ Ver Gaceta UPN, noviembre de 1983.

²⁸ Miranda Castro en el congreso del SNTE en Cozumel, Excelsior, 1 de febrero de 1983.

²⁹ Carlos Jonguitud Barrios en el mismo congreso, Excelsior, 1 de febrero de 1983.

³⁰ Cúpula sindical en entrevista con Jesús Reyes Heróles, Excelsior, 3 de abril de 1983.

³¹ El Día, 24 de marzo de 1983.

³² El Sol de México, 9 de junio de 1983.

³³ Excelsior, 3 de marzo de 1984.

insiste en la participación del Sindicato en la selección del profesorado. El secretario general Miranda Castro denuncia que "la UPN ha dejado de cumplir con sus objetivos debido a que se ha desvirtuado el proyecto original de la misma".³⁴ Un líder magisterial michoacano sostiene que "la elevación a licenciatura de la educación normal pone de manifiesto que la Pedagógica no ha funcionado".³⁵ Ante estas declaraciones, los líderes de la CNTE denuncian la campaña de desprestigio orquestada por VR en contra de la UPN.

Pero la UPN no sólo se ve amenazada por el flanco de la cúpula magisterial. A fines de febrero de 1984 recibe un **ultimatum** por parte del Secretario de Educación pues, como éste afirma, "a cinco años de establecida la Universidad, ésta no ha cumplido con su cometido".³⁶ Tanto la actitud del titular de la SEP como, sobre todo, aquella del liderazgo sindical causan una serie de rumores en torno a la posible desaparición de la UPN. Frente a esta situación el propio Rector se ve obligado a declarar que "los ataques a la Universidad tienen razones políticas y que la mejor respuesta de la comunidad universitaria será dar a conocer, a la brevedad posible, el nuevo proyecto académico de la institución".³⁷ El secretario general de la Sección Nacional de la Universidad³⁸, César Sosa Pulido, previene a la comunidad universitaria de que su casa de estudios perderá el 80 por ciento de su presupuesto en el presente año de no llevarse a cabo una profunda reestructuración académica de la misma. Por su parte, los dirigentes del SNTE y de la SEP aclaran públicamente que lejos de querer acabar con la Pedagógica la Secretaría propugna por la superación académica de los maestros.

En el contexto de la campaña de desprestigio en la que se ve inmersa la UPN las autoridades universitarias designan una Comisión Dictaminadora, la cual se encarga de negociar el nuevo proyecto

34 Excelsior, 24 de marzo de 1984.

35 Excelsior, 26 de marzo de 1984.

36 La Jornada, 21 de febrero de 1984.

37 La Jornada, 2 de abril de 1984.

38 Sobre la naturaleza de esta sección, véase la siguiente página.

académico de la Universidad; aprueban, asimismo, el reglamento para la titulación de sus egresados; anuncian la implantación de la modalidad semi-escolarizada en las unidades regionales de la Pedagógica; y apoyan las medidas tomadas por las autoridades educativas en torno a la educación normal, ofreciendo los servicios de la UPN para coadyuvar dichas acciones.

Entre las demandas que para este año plantea la comunidad universitaria están: aumento salarial, nivelación efectiva con las prestaciones otorgadas al personal del IPN; alto a la campaña de desprestigio en contra de la Universidad vía la circulación, 'entre las bases', del nuevo proyecto académico; cese a la represión político-administrativa en contra de los trabajadores; reestructuración de la Comisión Académica Dictaminadora; participación sindical en los procedimientos de selección del personal académico; democracia sindical. En relación a esta última habría que mencionar el enfrentamiento que se desata, en el mes de diciembre, entre la corriente disidente en el interior de la UPN y miembros del grupo vanguardista con motivo de la renovación del Comité Ejecutivo Delegacional de los trabajadores académicos de la sede central de la UPN en el Ajusco (Moreno, 1987).

Desde fines de 1983 un grupo de profesores de la Universidad se preocupan por revitalizar el movimiento sindical que impulsaba la creación de una Sección Nacional (SN). Dada la falta de legalidad de la SN éstos se preparan para recuperar el Comité Ejecutivo de la Delegación Sindical de Académicos de la UPN³⁹ el cual, desde su constitución en el sexenio anterior, estaba dominado por el grupo de VR. A principios de 1984 se celebra una Asamblea en la que se presentan dos planillas para el nuevo Comité Ejecutivo de dicha Delegación: 'Acción Unitaria Democrática' (AUD) y 'Trabajadores Académicos de Base' (TAB). Mientras AUD insiste en "la vigencia de la SN, TAB sostiene la tesis de una Coordinadora Nacional de Delegaciones y Centros de Trabajo de la UPN" (Moreno, 1987: 41).

³⁹ El cual ahora se denomina D-II-UP-3 en sustitución de D-II-326.

Ante la impotencia para controlar dicha Asamblea, los representantes del SNTE declaran improcedentes los votos y posponen la solución del conflicto para 1985.

Resulta obvio, de todo lo dicho hasta aquí, que 1984 constituye un año especialmente difícil para la UPN pues tal parece que la sobrevivencia misma de la institución estuviera a prueba. Vale la pena, por tanto, detenernos brevemente en el análisis de la situación que prevalece en dicha casa de estudios durante este año. Según la apreciación de los propios profesores de la Universidad, las instalaciones principales del Ajusco se encuentran ocupadas tan sólo en una tercera parte de su capacidad mientras el resto del edificio se encuentra abandonado. Por falta de alumnos, se cancelan dos maestrías. El índice de deserción del estudiantado es altísimo llegando a concluir sus estudios tan sólo el 10 por ciento o menos de cada generación y a titularse un porcentaje mucho menor. "Sólo el año pasado se obtuvo el reconocimiento oficial de los programas de estudio de la Pedagógica por parte de la SEP; hasta la fecha la Universidad no cuenta con una ley orgánica y acaba de ser reglamentado el proceso de titulación de sus estudiantes", declara un grupo de profesores de la UPN.⁴⁰

La situación del sistema abierto de la UPN no es menos desalentadora. Entre los principales problemas que señalan los asesores y estudiantes del SEAD están los siguientes: la homogeneidad de planes de estudio en las diferentes unidades trae como resultado la falta de correspondencia entre los programas que ofrece el SEAD y la problemática regional que ocupa a los maestros inscritos en los distintos estados de la República; el índice de titulación es igual de bajo que en el sistema escolarizado, habiéndose titulado hasta la fecha 1,320 maestros de las licenciaturas en educación preescolar y primaria que no son producto nato de la UPN sino una herencia de la DGCMPPM; los paquetes de instrucción personalizada que constituyen el material didáctico básico para los alumnos inscritos en este sistema

⁴⁰ Ver "Agoniza la UPN", Proceso No. 412, 24 de septiembre de 1984.

muy a menudo llegan tarde a sus destinatarios; dado que la influencia del grupo de VR se ha concentrado en las unidades del SEAD, los directores de las mismas están más preocupados por el comportamiento político de los trabajadores que por el fortalecimiento de la vida académica.

Como problemas comunes a ambos sistemas, el formal y el abierto, los docentes de la UPN destacan: la difícil inserción laboral de los egresados de la institución; los frecuentes cambios administrativos; las dificultades presupuestales; el enfrentamiento político entre los diversos grupos en el interior de la Universidad; el hecho de que la UPN haya sido planeada para estudiantes de tiempo completo frente a la realidad de la mayoría de sus alumnos que son maestros normalistas con dos plazas laborales; la falta de interés o de tiempo de muchos maestros en servicio por terminar, o siquiera ingresar, a la UPN.

Para salir del **impasse** en el que cae la Universidad durante los primeros dos años del sexenio, en 1985 las autoridades de la misma aceleran el proceso de aprobación del nuevo proyecto académico de la institución. Para el mes de julio sale a la luz pública un documento en el que se informa que la UPN ofrece cinco licenciaturas⁴¹ y dos especializaciones⁴² en el sistema escolarizado así como tres licenciaturas en el sistema abierto.⁴³ En el mismo mes de julio, el Rector de la UPN le ofrece un incremento salarial de emergencia y un paquete de prestaciones a sus trabajadores.

Por su parte, los líderes sindicales renuevan las presiones para que dicha casa de estudios retome el proyecto de creación originalmente propuesto por ellos en 1977, a la vez que demandan la expansión de sus programas de estudios. Ello se refleja en las declaraciones de Miranda Castro y Jonguitud Barrios durante las sesiones de trabajo del III Congreso Nacional Popular de la Educación organizado por el

41 En administración educativa, educación básica, pedagogía, psicología educativa y sociología de la educación.

42 En administración escolar y planeación educativa.

43 En educación preescolar, primaria y básica.

SNTE. Ambos concuerdan en que "la UPN debe ser rescatada y ubicada en su proyecto original para convertirla en una institución rectora del normalismo; la UPN ha desviado su esencia por lo que resulta necesario regresar al proyecto de la Universidad suscrito por la Comisión Mixta SEP-SNTE en agosto de 1977".⁴⁴ Surge en el mismo Congreso la petición, por parte de un grupo de maestros vanguardistas, de crear la licenciatura en educación de adultos en la Pedagógica.

Finalmente, la comunidad universitaria participa activamente, en los actos de protesta organizados por la CNTE a lo largo del año; se suma, incluso, al desfile 'extra-oficial' organizado por la Coordinadora con motivo de los festejos del 15 de mayo. Se solidariza con las demandas salariales de las demás instituciones de educación superior del país así como con las 'causas democráticas' de la ENS y del magisterio oaxaqueño; y sigue presionando por el reconocimiento de la planilla sindical desconocida el año anterior por el SNTE. Con este objetivo, se organiza en el mes de junio un Congreso de Trabajadores de la UPN en el estado de Colima. En dicho Congreso se acuerda "proponer a la base trabajadora la creación de una Unión Nacional de Trabajadores de la UPN, como un pacto de unidad en la acción y con miras a buscar una auténtica organización unitaria de sus trabajadores" (Moreno, 1987: 42).

La situación de la UPN a finales del primer trienio de la administración de Miguel de la Madrid podría plantearse en los siguientes términos. La SEP ha establecido un mecanismo para reestructurar la Universidad desde la Subsecretaría de Planeación Educativa y ha negociado la aprobación de un nuevo proyecto académico con la comunidad universitaria. Esta última siente que ha logrado un avance importante respecto a sus condiciones académico-laborales en el interior de la institución. Por último, el liderazgo sindical ha mantenido el control de las dos delegaciones sindicales de la UPN y, si bien no ha logrado imponer su proyecto original, sí ha

⁴⁴ Uno más uno, 17 de abril de 1985.

visto satisfecho su interés en lo que respecta a la expansión de los programas docentes de la UPN.

3. EL DESARROLLO DE LA UPN DURANTE EL SEGUNDO TRIENIO DEL GOBIERNO DE DE LA MADRID (1986-1988)

Existe un notable contraste entre el primer y el último trienio de la administración delamadrista en cuanto al ritmo en la toma de decisiones respecto al sector educativo. Aun cuando en 1986 el secretario Miguel González Avelar reitera la voluntad de seguir adelante con la RE, para fines del sexenio la naturaleza de los programas que se impulsan bajo este mismo rubro ha cambiado radicalmente.

Algo parecido sucede con la UPN. Si la reforma a la enseñanza normal se centra, durante los primeros tres años del gobierno delamadrista, en la reestructuración de las instituciones que tradicionalmente se habían encargado de la misma, en la segunda mitad del sexenio se impulsa la conformación de un sistema integral para la formación de docentes a partir de dicha Universidad.

3.1 LA TRANSFORMACION DE LA REVOLUCION EDUCATIVA

A principios de 1986 el licenciado González Avelar acaba de conformar su propio equipo de trabajo en el interior de la SEP. La prensa anuncia, en el mes de julio, la sustitución de Ignacio Vázquez Torres por Julio Camelo Martínez como Coordinador general para la Descentralización Educativa y destaca que con este nombramiento "sale de la Secretaría el último hombre de Jesús Reyes Heróles".⁴⁵ También se lleva a cabo el relevo del líder sindical Miranda Castro.

⁴⁵ Excelsior, 2 de julio de 1986.

Durante el XIV Congreso Nacional del Sindicato celebrado en el estado de Baja California se elige a Antonio Jaimes Aguilar como secretario general del SNTE. Como nuevo líder del Sindicato, Jaimes Aguilar pide al Secretario de Educación que la "descentralización no se haga al vapor".⁴⁶ Importa destacar, asimismo, la reestructuración de los estatutos del Sindicato que se realiza durante dicho Congreso con el objeto de crear un 'buró político' encabezado por Carlos Jonguitud Barrios, quedando así institucionalizada su Presidencia vitalicia de VR. Como último dato importante respecto al congreso magisterial habría que señalar el anuncio -por parte de la cúpula sindical- sobre la posibilidad de que el SNTE se retire de la FSTSE .

A pesar de la amenaza de abandono -no realizada- de la FSTSE por los líderes del SNTE, así como lo que diversas fuentes periodísticas califican como la "innecesaria prolongación del conflicto magisterial por parte del SNTE"⁴⁷ y de la amplia promoción al voto del PRI que realizan las filas magisteriales en las elecciones del estado de Chihuahua, el Sindicato no obtiene la gobernatura de Baja California Sur y únicamente logra una cartera en las elecciones del Consejo Ejecutivo Nacional de la FSTSE para el período 1986-1989. Por otro lado, la negociación salarial entre las cúpulas de la SEP y del SNTE vuelve a resolverse vía el otorgamiento de aumentos indirectos. Los líderes magisteriales enfocan sus demandas, en esta ocasión, hacia la titulación de los maestros en servicio, la implantación del servicio civil de carrera para sus miembros, así como la realización de una campaña de actualización escalafonaria. Mientras los partidos de izquierda denuncian el apoyo de la SEP al 'cacicazgo de VR' en relación al conflicto de los maestros oaxaqueños, el presidente Miguel de la Madrid entrega la medalla '22 de septiembre' a destacados trabajadores de la educación con motivo de la celebración del XIV Aniversario de Vanguardia Revolucionaria.

⁴⁶ Excelsior, 4 de febrero de 1986.

⁴⁷ Leáse, paro de labores y plantón en el D.F. durante dos meses de los maestros oaxaqueños, Uno más uno, 10 de febrero de 1986.

Finalmente, en lo que se refiere a la formación de maestros, la SEP organiza el V Congreso de Educación Normal durante el cual Miguel González Avelar sostiene que "entre las filas del magisterio habrán de surgir los autores y ejecutores de cualquier cambio profundo en la educación".⁴⁸ Por su parte, el director de la ENS declara que "el proceso de reestructuración de la Normal Superior se encuentra en marcha. Asimismo, el director de la ENM anuncia que "con la actual generación de estudiantes de dicha Escuela está a prueba el bachillerato pedagógico".⁴⁹ A pesar de ello, las autoridades de la SEP admiten que la matrícula en las escuelas normales se ha reducido en un 39.5 por ciento debido a que la profesión ya no resulta económicamente tan atractiva como antes.

En 1987 el tema principal es la sucesión presidencial. Dentro de este contexto disminuyen las alusiones a la RE por parte del titular de la SEP y se impulsa, como proyecto fundamental del segundo trienio de la administración en curso, la reducción de la tasa de analfabetismo del 14 al 4 por ciento para 1988. Aun cuando no se ha detenido el proceso de descentralización educativa, tampoco puede afirmarse que realmente se haya logrado una redistribución del poder entre la federación y los estados. Por el contrario, el proyecto descentralizador lanzado con tanta firmeza a principios del sexenio corre el riesgo -a finales del mismo- de caer en manos de la burocracia sindical.⁵⁰

Por otro lado, tanto el SNTE como la CNTE organizan diversos foros con el objeto de hacer pública su postura en materia de política educativa en vísperas de la selección del candidato del PRI a la Presidencia de la República para el período 1988-1994. En dichos actos los líderes sindicales denuncian "la improvisación y el arrivismo de la educación mexicana";⁵¹ presentan las reformas de la educación normal

48 Excelsior, 14 de agosto de 1986.

49 Excelsior, 1 de septiembre de 1986.

50 Entrevista, III: 3, Funcionario, Dirección General de Planeación, SEP.

51 Declaración de CJB en la inauguración del Primer Foro Nacional de Ex-alumnos de Escuelas Normales Rurales, Excelsior, 18 de febrero de 1987.

normal como "parches mal pegados";⁵² declaran que apoyarán al candidato presidencial "que decidan las fuerzas revolucionarias pues los maestros no juegan a la aventura política";⁵³ y demandan "que sea un maestro el que quede al frente de la SEP".⁵⁴ En esta tónica Carlos Jonguitud Barrios, en un congreso de la Sección XXXIII del Sindicato afirma que "el magisterio quiere sentarse a la mesa de negociaciones en cuestiones educativas dado que le compete todo lo que se refiere a esta parcela".⁵⁵ En el mes de mayo el líder vitalicio del SNTE participa, asimismo, en un acto de apoyo al candidato a la gubernatura del estado de México, el licenciado Mario Ramón Beteta.

La atención del magisterio independiente se centra en el conflicto del estado de Chiapas. Entre los meses de febrero y abril de 1987 la SEP, la Secretaría de Gobernación y hasta el mismo Presidente de la República se ven forzados a intervenir en las negociaciones entre Vanguardia Revolucionaria y los maestros disidentes en torno a este conflicto. Este último comienza con el desconocimiento del Consejo Ejecutivo de la Sección VII de parte del CEN del SNTE y termina con la aceptación, por parte de los miembros del mismo, de una nueva comisión seccional paritaria (SNTE-CNTE). A pesar de este convenio la situación magisterial en Chiapas se caracteriza -tanto antes como después de la instalación de dicha comisión- por una serie de enfrentamientos violentos entre los diversos grupos en pugna. En declaraciones hechas a la prensa, el dos de abril, el líder vitalicio de VR del SNTE afirma "desconocer los sucesos en Chiapas" a la vez que demuestra un repentino interés por dialogar con la disidencia magisterial; ello en contraste con el desconocimiento de la CNTE de los años anteriores.⁵⁶

52 Declaración de Antonio Jaimes Aguilar en el mismo Foro, Excelsior, 18 de febrero de 1987.

53 Declaración de CJB y Jaimes Aguilar en el congreso de la Sección IX del SNTE, Excelsior, 29 de marzo de 1987.

54 Declaración de Jaimes Aguilar en el XXI congreso extraordinario de la sección de Quintana Roo del SNTE, La Jornada, 29 de marzo de 1987.

55 Excelsior, 20 de junio de 1987.

56 Uno más uno, 2 de abril de 1987.

Con motivo de una visita, realizada en octubre de 1987 por el Presidente de la República al estado de Oaxaca, éste instruye al secretario González Avelar para que resuelva las demandas planteadas por el magisterio independiente tanto en dicho estado como en el de Chiapas. Se otorga con este acto, ocho años después de la creación de la CNTE, un reconocimiento oficial explícito a la disidencia magisterial como un actor importante en el ámbito educativo nacional.⁵⁷

Por último habría que señalar que, frente al paquete de políticas implantadas en años anteriores en aras de una reforma profunda del sistema de educación normal del país, 1987 se perfila más bien como un 'año festivo'. Se declara al 87 como el 'Año del Normalismo Mexicano' y se instala una comisión especial para llevar a cabo las actividades conmemorativas del centenario de la Escuela Nacional de Maestros. Mientras el director de dicha Escuela anuncia que para 1988 egresarán de la misma los primeros normalistas con licenciatura, VR enfatiza el hecho de que se haya dado un descenso del 90 por ciento en la matrícula de las escuelas normales así como un incremento en la deserción de las mismas (de un 20 a un 70 por ciento). Los miembros de este organismo presentan esta situación como resultado de la implantación del bachillerato pedagógico.

En 1988, las relaciones entre los distintos grupos de poder en el ámbito educativo se desenvuelven dentro del marco de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Mientras la cúpula del SNTE concentra sus esfuerzos en organizar 'brigadas de promoción al voto' por el PRI así como actos masivos de apoyo al candidato a la Presidencia de dicho Partido, la CNTE manifiesta su desaprobación frente a esta postura del liderazgo sindical e intensifica la organización de paros, mítines, plantones y marchas magisteriales en el D.F. así como en diferentes estados de la República.

⁵⁷ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las Secciones IX y XXII conquistaron la legalidad estatutario en 1981 y 1982 respectivamente. Debe mencionarse, asimismo, la negociación entre la SEP y la CNTE que resultata en un alza salarial a los maestros oaxaqueños en 1980.

La relación de 'apoyo mutuo' entre el CEN del SNTE y el Estado que se da-nuevamente- durante el período de la campaña puede ejemplificarse con los siguientes hechos. En febrero de 1988, maestros de más de seis estados reunidos en Guadalajara, ofrecen su apoyo a CSG mediante brigadas de promoción al voto y capacitación política de los maestros.⁵⁸ En Chihuahua, donde las brigadas del voto habían podido probar su 'eficacia' con motivo de las elecciones de 1986, VR se compromete a otorgarles préstamos hipotecarios y ascensos escalafonarios a los miembros del Sindicato. En Tamaulipas, CSG afirma que "se siente orgulloso de estar con los maestros pues su madre fue normalista y él estudió en las escuelas de la Revolución Mexicana".⁵⁹ Asegura, asimismo, que con el apoyo de los maestros su partido logrará "un triunfo rotundo, limpio y transparente".⁶⁰ En diversos actos de apoyo magisterial durante su campaña, CSG pide un reconocimiento para "su amigo Carlos Jonguitud Barrios quien no ha faltado a ningún estado donde se efectúa la campaña priista" y declara - ante una multitud de maestros- "vengo a recoger su reclamo para participar en la dirección de la educación nacional, para mejorar el mantenimiento de las escuelas y *para fortalecer a la UPN*".⁶¹ A pesar de que durante la campaña Salinas dialoga con maestros disidentes en los estados de Guerrero y Oaxaca, éste advierte frente a las brigadas estatales del voto en la ciudad de Acapulco "que no quepa la menor duda: mis aliados reales son los del SNTE".⁶²

A finales de junio de 1988, los dirigentes del sindicato magisterial organizan un acto de apoyo masivo al candidato presidencial en el

⁵⁸ En este mismo mes, la Revista Proceso destaca que "el SNTE ha puesto al servicio del candidato priista cientos de millones de pesos en efectivo, se ha comprometido a organizar treinta eventos estatales y cuatro nacionales, así como a formar 800 mil brigadas de Educación Política y Promoción Social a través de las cuales se esperan conseguir ocho millones de votos seguros y dieciséis millones de votos potenciales; es decir, casi la mitad de los 35 millones de ciudadanos registrados en el padrón electoral".

⁵⁹ La Jornada, 22 de febrero de 1988.

⁶⁰ Declaración hecha durante la gira del candidato priista en Tamaulipas, La Jornada, 22 de febrero de 1988.

⁶¹ CSG adquiere este compromiso frente a más de 4000 profesores reunidos en Guadalajara, La Jornada, 18 de febrero de 1988.

⁶² La Jornada, 22 de febrero de 1988.

Palacio de los Deportes, en el cual el líder vitalicio de VR declara que "de este gremio saldrá una cantidad considerable de votos a favor del PRI".⁶³ En el marco de una reunión con el SNTE celebrada durante el mes de julio del mismo año, CSG asegura que "elevar el bienestar de los profesores es un compromiso irreversible porque es el único camino para mejorar la calidad de la educación".⁶⁴ En su primera gira como presidente electo, el acto inicial al que asiste Salinas de Gortari es una comida con un grupo de vanguardistas del SNTE en Querétaro, en la que se refiere a la demanda sindical para que "la educación sea orientada y dirigida por los maestros" a la vez que reconoce el liderazgo de VR dentro del Sindicato.⁶⁵

Importa destacar, asimismo, que en declaraciones hechas a la prensa por parte de los líderes de VR éstos dejan ver claramente su preocupación porque el gremio magisterial incremente sus posiciones políticas dentro del aparato gubernamental. En una conferencia de prensa realizada el 15 de enero de 1988, Jonguitud Barrios señala que el SNTE quiere 58 puestos de elección popular, incluida una senaduría para él mismo y otra para el secretario general del Sindicato, Antonio Jaimes Aguilar.⁶⁶ Si bien el líder vitalicio niega frente a los medios de comunicación que el magisterio esté presionando para que él llegue a la SEP, advierte que el próximo Secretario de Educación Pública tendrá que ser un maestro; y, añade, que "ya es hora de que un normalista dirija el más grande sistema de la burocracia federal".⁶⁷ Mientras CJB busca mayores posiciones políticas para la burocracia sindical, el secretario general Jaimes Aguilar demanda mejoras salariales y más oportunidades de preparación para el magisterio. Cabe señalar, por último, que en un congreso regional del SNTE celebrado en Mérida -un mes antes de que termine 1988- ambos dirigentes concuerdan en que "la calidad de la enseñanza está en peligro ante la

63 La Jornada, 24 de junio de 1988.

64 Uno más uno, 15 de julio de 1988

65 Excelsior, 22 de septiembre de 1988.

66 En dicha entrevista -en San Juan del Río, Gro.- JB afirma que el SNTE sólo cuenta con 18 posiciones en las cámaras y comenta que, dado que el Sindicato se compone de 58 secciones, cada una de ellas debiera tener un puesto de elección popular (Proceso, 22 de febrero de 1988).

67 Uno más uno, 16 de octubre de 1988.

grave situación económica por la que atraviesa el país, por lo que el SNTE no está dispuesto a mantener un apoyo estricto al Pacto de Solidaridad Económica impuesto por el gobierno".⁶⁸

Podemos afirmar, por otro lado, que las demandas del sindicalismo independiente para 1988 no difieren, en lo sustancial, de las de años anteriores: aumento salarial del 100 por ciento, actualización docente para todo el magisterio nacional bajo responsabilidad económica del Estado y celebración de los congresos seccionales de Chiapas y Oaxaca. Habría que mencionar, también, el impulso otorgado por la Coordinadora a la integración de un 'Frente Nacional de Organizaciones de Masas' (FNOM), el cual celebra su primer acto público en el D.F. a finales de enero. La UNPF, por su parte, no se encuentra menos activa a lo largo del último año de la administración delamadrista que la CNTE: publica desplegados periodísticos y organiza foros entre los que destaca el 'Foro Nacional sobre la Libertad de la Educación', celebrado en febrero. El interés tanto de las asociaciones de padres de familia como de la Iglesia es reiterar sus valores respecto a la educación y reclamar un espacio político para defenderlos.

Habría que decir, en suma, que si bien es cierto -como afirman los funcionarios de la SEP- que la reforma educativa del gobierno 1982-1988 no fue 'archivada' al igual que en gobiernos anteriores, tampoco puede negarse que el sentido que cobra la RE en los meses finales del sexenio no es el mismo que el que se le dio en 1983. El relevo en el mando de la Secretaría puso fin a las principales pugnas entre las autoridades de la SEP y el liderazgo sindical pero también significó el fortalecimiento de los lazos entre las primeras y el segundo. Existe continuidad en algunos programas, se da un giro en otros y se inician nuevos proyectos. Sin embargo, el énfasis inicial en la reestructuración drástica de las relaciones de poder en el interior del aparato burocrático de la SEP se queda atrás. Prueba de ello es que en el último informe presidencial no se haya mencionado a la

⁶⁸ Excelsior, 14 de noviembre de 1988.

descentralización educativa como programa prioritario de la saliente administración. Reflejo de ello es, también, el que se privilegien en el balance de los cinco últimos años de gobierno, logros cuantitativos -en lo que se refiere a la satisfacción de la demanda escolar, la instrumentación de programas culturales y la alfabetización de la población adulta- frente al énfasis inicial en la promoción de la calidad educativa. La educación normal constituye, en este sentido, una excepción. En junio de 1988 egresan de la ENM 157 integrantes de la primera generación de maestros de primaria con el nivel de licenciatura, con motivo de lo cual el director del plantel la proclama como 'una generación histórica' en la vida de la institución.⁶⁹

A pesar de que durante la campaña presidencial la cúpula sindical participa activamente en los actos de apoyo al candidato del PRI a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari nombra como secretario de Educación Pública al licenciado Manuel Bartlett. No llega a la SEP Carlos Jonguitud Barrios, ni tampoco un maestro. Por el contrario, ocupa la Secretaría del ramo un funcionario de línea dura con la tarea, posiblemente, de reorientar el pacto corporativista SEP-SNTE mantenido a lo largo de casi medio siglo.

3.2 INSTRUMENTACION DEL NUEVO PROYECTO DE LA UPN

En mayo de 1986 se sucede el quinto relevo de rectores de la UPN, tomando el mando de la institución el licenciado Eduardo Maliachi y Velasco. En su toma de posesión, el licenciado Maliachi declara que la UPN intentará responder de manera más eficiente a las necesidades del sector educativo mediante un impulso a sus programas de estudio a

⁶⁹ En febrero y marzo se festejan, respectivamente, el 101 aniversario de la ENS y el 43 aniversario de la DGCMPM. Mientras en la primera ceremonia conmemorativa, el Subsecretario de Educación Superior se refiere al nuevo profesor mexicano -ahor profesionalizado con el grado de licenciatura- como el educador que requiere la nación', en la celebración del segundo se afirma que se beneficiaron alrededor de un millón y medio de maestros con los cursos de capacitación y profesionalización proporcionados desde 1982.

nivel de posgrado. Parece repetirse así la misma situación que se presenta en la Pedagógica durante el último año del sexenio de José López Portillo. En aquella ocasión, se nombra un nuevo rector con objeto de poner las condiciones para una reorganización administrativa y académica de la institución a principios del sexenio del presidente Miguel de la Madrid. De manera similar, la tarea de Maliachi y Velasco parece ser la de abrir el camino para que la UPN se transforme, entre fines de la presente administración y principios de la siguiente, en una institución dedicada fundamentalmente a preparar a los maestros que hayan obtenido su licenciatura en las demás escuelas normales del país.

Con motivo del relevo de rectores la comunidad universitaria hace un balance de la gestión del ingeniero Manuel Bravo Jiménez. En una carta publicada en varios diarios capitalinos un profesor de una unidad SEAD en el estado de Chihuahua escribe: "Un balance de los 40 meses de responsabilidad administrativa del Rector saliente no deja a Bravo Jiménez muy bien parado con la historia de la educación nacional".⁷⁰ Las principales críticas que esgrime un grupo de profesores de la UPN en contra del período rectoral que concluye son: arbitrariedad en el manejo de los asuntos laborales; desatención ante las demandas salariales de los trabajadores; desperdicio y subutilización de recursos humanos, materiales y financieros de la institución; falta de comunicación con los directores del sistema abierto y remoción injustificada de varios de ellos; ausencia de coordinación entre las áreas de trabajo académico y administrativo; ejercicio de presiones político-administrativas a los trabajadores 'democráticos'. Contrasta con esta actitud de denuncia aquella de un grupo de profesores del área de investigación en la sede central de la UPN quienes, sostienen que: "Si bien la vida universitaria estaba convulsionada por problemas laborales y había caído en cierto letargo académico, al recibir Bravo Jiménez la UPN éste hace que la Universidad vuelva a florecer gracias a su voluntad de trabajar dentro de un ambiente de pluralidad".⁷¹

⁷⁰ Excelsior, 28 de mayo de 1986.

⁷¹ Entrevista, III: 20, ex-Funcionario, UPN.

La situación interna de la UPN durante el año de 1986 parece ser sustancialmente la misma que en 1985. Los trabajadores administrativos de la institución siguen presionando por un alza salarial del 100 por ciento; se quejan por los atropellos burocráticos realizados en su contra; piden que se lleven a cabo elecciones democráticas en el interior de la Universidad; se solidarizan con la CNTE en su repudio frente al manejo del conflicto oaxaqueño así como en sus ataques al grupo de VR y, en especial, a su líder vitalicio. Los líderes del SNTE continúan presionando para que se 'rescate la UPN' y se reoriente su vida académica y administrativa con base en el proyecto original de la misma. A la petición por la 'reestructuración inmediata' de la UPN se suma ahora la demanda, por parte del nuevo secretario general del Sindicato, Antonio Jaimes Aguilar, por el incremento salarial a sus trabajadores. En un estudio realizado por miembros de VR se critica la duplicidad de funciones que caracteriza a la educación normal así como la anarquía de los programas destinados a la nivelación, actualización y superación académica del magisterio. Respecto a la Universidad Pedagógica se señala que los planes originales de la misma fueron deformados por intereses ajenos a la educación.

Sin embargo, entre finales de agosto y principios de septiembre de 1986, se publican dos declaraciones que dejan entrever 'el advenimiento de una nueva Universidad'. El rector Maliachi anuncia que la Pedagógica intentará impulsar sus programas de posgrado y el liderazgo sindical informa que ya se está elaborando un nuevo proyecto para replantear los objetivos de la UPN. El 24 de enero de 1987 el secretario de Educación, Miguel González Avelar, declara que ya han sido reorganizados los programas de la Universidad Pedagógica; acuerda un aumento salarial para sus trabajadores y autoriza un incremento presupuestal para la institución. Sostiene Carlos Jonguitud Barrios que en la UPN deben aglutinarse todos los esfuerzos para formar verdaderos maestros como guía para elevar la calidad de la enseñanza. Informan los miembros de VR que a partir del año en curso los egresados de la UPN cobrarán doble plaza con el objeto de que puedan utilizar la mitad de su tiempo en dar clase y la otra mitad para

capacitarse. Se congratula, asimismo, por haber logrado un acuerdo con las autoridades de la SEP respecto a la ampliación del programa de posgrado que ofrece la Pedagógica. Finalmente, en un desplegado periodístico del 28 de junio de 1987, se publica la convocatoria para la maestría en educación que impartirá la UPN a partir del semestre que habría de comenzar en el próximo septiembre.⁷²

Dentro del marco del Proyecto Estratégico No. 1, a cargo de la Unidad Coordinadora de Proyectos Estratégicos de la SEP pone en marcha, en este mismo año, un programa de 'Formación, Superación y Actualización del Magisterio' en el que se destaca -como meta central- "impulsar hacia 1988 un sistema integral de formación de profesores a nivel de licenciatura y posgrado".⁷³ En dicho Proyecto, se proponen como objetivos:

"Diseñar y estructurar el sistema integral de formación del magisterio; poner en marcha acciones y programas que ayuden a elevar sustancialmente la calidad de la enseñanza que se ofrece a los futuros maestros; organizar estudios de posgrado e impulsar la investigación educativa en las escuelas normales" (Programa de posgrados, UPN: 3; subrayado nuestro).

Corresponde a la UPN, en coordinación con la Dirección General de Educación Normal de la SEP, diseñar las acciones destinadas a la consecución de dichos objetivos. El programa de estudios de posgrado que se había comenzado a echar a andar desde 1984 recibe así un renovado impulso. En 1987 se instrumenta un programa conformado por cinco especializaciones,⁷⁴ cuyos egresados habrán de "contribuir al desarrollo académico de una práctica docente a nivel superior" (Programa de posgrados, UPN: 7). Se admite, en las mismas, a profesores con título de normal superior o de licenciatura. Se

⁷² La Jornada, 28 de junio de 1987.

⁷³ Ver Documento de la UPN, Area de docencia: Programa de posgrados, s.f., citado como Programa de posgrados, UPN.

⁷⁴ En matemáticas, español, planeación, teoría educativa y formación social mexicana.

implantan, además, cuatro maestrías que comienzan a funcionar con 229 alumnos.⁷⁵

A lo largo del último año del sexenio delamadrista, las autoridades tanto de la SEP como de la UPN intentan consolidar el nuevo proyecto académico que se ha diseñado para dicha Universidad en un ambiente que no deja de ser tenso. Mientras los alumnos se quejan del bajo nivel académico de la institución propiciado por la negativa de los vanguardistas a aceptar el establecimiento de concursos de oposición para el ingreso del personal docente, un sector importante de los trabajadores apoyan las movilizaciones de la CNTE, los universitarios y otros grupos contra el Pacto y en demanda de incrementos salariales; si el liderazgo de Vanguardia sigue reclamando que la UPN crezca bajo las condiciones de su diseño original, el candidato del PRI a la Presidencia de la República adopta, frente al magisterio nacional, dos importantes compromisos de campaña: una mejoría de la situación económica del gremio y *"una mayor profesionalización mediante una mejor Universidad Pedagógica"*.⁷⁶ En el mes de octubre, el rector Eduardo Maliachi declara que "la urgente reorientación del sector educativo que será tarea del próximo gobierno exige modernizar el proceso de formación de maestros, reestructurar la educación normal y dar a este subsistema la importancia que la Constitución le otorga como un área estratégica".⁷⁷ Maliachi señala, asimismo, que la UPN "puede constituirse en un eje institucional y una unidad rectora" que podría simplificar el proceso de reorientación de la educación normal que se gesta en el sexenio 1982-1988.⁷⁸

El licenciado Maliachi se hace cargo de la UPN con el objeto de impulsar este nuevo proyecto en un contexto de crisis económica, en vísperas de la sucesión presidencial y a sólo 16 meses de que termine la administración de presidente Miguel de la Madrid. A su favor están sus antecedentes como normalista, el haber ocupado altos cargos en la

⁷⁵ En educación especial, preescolar y primaria, así como en educación media.

⁷⁶ La Jornada, 18 de febrero de 1988.

⁷⁷ Uno más uno, 10 de octubre de 1988.

⁷⁸ Uno más uno, 10 de octubre de 1988.

Secretaría de Educación Pública y el haber fungido como secretario administrativo de la propia Pedagógica. En su contra está la historia de una institución que, nueve años después de su creación, todavía no logra definir el lugar que habrán de ocupar sus egresados en el sistema educativo nacional ni tampoco el suyo propio como parte del conjunto de instituciones que conforman el sistema para la formación del magisterio mexicano.

El nuevo proyecto tiene como fin convertir a la UPN en pilar Ejecutivo de la política educativa del Estado mexicano en lo que se refiere a la calidad de la misma. Son tres las funciones que se le asignan a la Universidad: *nivelar a los maestros por vía académica y no sindical; romper la cerrazón del normalismo impulsando la investigación en materia educativa; y preparar cuadros técnicos que puedan hacerse cargo de planear y ejecutar las políticas de la Secretaría.* Los tecnócratas de la SEP anteponen así, en la UPN, la prestación de un servicio eficiente frente a la satisfacción de los intereses corporativistas de VR del SNTE. Estando conscientes que el trabajo de nivelación por esta vía será lento, se proponen tener un impacto cualitativo importante. Para ello es necesario lograr la estabilidad y consolidación de una institución 'desacreditada'.⁷⁹ La consecución de esta meta implica "una renegociación del pacto corporativista con la camarilla que, a partir de 1972, se instala en la cúpula sindical. De lo contrario se corre el peligro no sólo de perder el control de la UPN sino de debilitar la rectoría del Estado en el ámbito educativo".⁸⁰

4. RECAPITULACION: LA UPN ADQUIERE UNA DINAMICA PROPIA

Mientras en el sexenio en el cual se crea la Universidad Pedagógica, ésta se define oficialmente como un proyecto educativo

⁷⁹ Se triplica el presupuesto de la Universidad y se duplican los estudiantes de licenciatura entre 1985 y 1988; ver cuadros serie II.

⁸⁰ Entrevista, III: 2, Funcionario, UPN.

prioritario es claro que, para el siguiente período presidencial, dicha Universidad deja de ser "la niña mimada de las instituciones de la SEP" (Moreno, 1987: 29). Se opta, en cambio, por reformar el sistema para la formación de maestros a partir de una reestructuración de las principales instituciones que lo habían conformado tradicionalmente (la ENS y la ENM). Esto explica, por un lado, la desatención a la que se sujeta la UPN en los primeros tres años del gobierno de Miguel de la Madrid; período en el cual se agudizan las tensiones políticas en el interior de la Universidad y, como consecuencia, se deteriora seriamente la vida institucional de la misma. Y nos permite comprender, por otro lado, el por qué del nuevo proyecto que para la UPN impulsan las autoridades de la SEP a partir de 1986, como resultado de lo cual la institución sale del 'letargo agonizante' en el que se había sumido entre 1983 y 1985.

A lo largo del presente capítulo pudimos observar, también, que la correlación de fuerzas entre los grupos en pugna -dentro y fuera de la UPN- así como el resultado de las negociaciones de las que ésta es objeto en ambos sexenios es distinto. Si bien a finales del gobierno de López Portillo el desarrollo institucional de la Pedagógica comienza a adquirir una dinámica propia, durante gran parte del período 1976-1982 la vida institucional de esta casa de estudios y los grupos de poder que se disputan su control se definen antes de su creación y desde el exterior. En contraste vemos cómo, a lo largo de la administración 1982-1988, la dinámica de la UPN y los actores que la determinan se definen -crecientemente- desde el interior de la institución.

Hacia el final del período presidencial que aquí nos ocupa, habiéndose reducido la tensión entre las autoridades de la SEP y la dirigencia magisterial que resulta del proyecto educativo emprendido por el secretario Jesús Reyes Heróles,⁸¹ el enfrentamiento entre ambas en el interior de la Universidad Pedagógica también se suaviza. Esto explica por qué los dos principales contendientes en este

⁸¹ Ello a partir de la toma de posesión del licenciado Miguel González Avelar como secretario de Educación Pública en marzo de 1985.

proyecto pierden fuerza a manos de los actores institucionales. El desarrollo de la UPN en el sexenio delamadrista ejemplifica, así, la manera en la que un proyecto educativo adquiere vida propia. Podemos concluir, por tanto, que aunque durante la primera mitad del gobierno 1982-1988 el desarrollo de la UPN representa 'más de lo mismo', en la segunda mitad se da un cambio importante en el interior de la institución.

EPILOGO

En el primer año del período presidencial 1988-1994 se incrementan de manera importante las tensiones en el sector educativo.⁸² Dentro de un contexto en el cual el liderazgo sindical adopta algunas de las banderas por las que había venido peleando la CNTE y ésta, a su vez, se ve forzada a centrar su atención en el diseño de estrategias políticas a la manera en que lo había venido haciendo VR, se sucede en la UPN el sexto relevo de rectores con la sustitución de Eduardo Maliachi por José Angel Pescador Osuna. La Universidad queda, así, bajo el mando de uno de los principales promotores del proyecto original del grupo tecnocrático de la SEP. En el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, presentado por el Secretario del ramo en octubre de 1989, se establece que:

"La UPN se constituirá en la institución de excelencia del normalismo nacional a efecto de formar en ella a los cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes. Contará con un centro de investigación educativa y una división especializada en el desarrollo curricular para el propio subsistema. En esta calidad, la UPN será la instancia académica en la que se apoye la Secretaría de Educación Pública para la realización de sus funciones en la materia. Se continuarán desarrollando los programas de licenciatura,

⁸² El Estado le asesta un golpe mortal a VR y se ve obligado a sentarse a la mesa de negociaciones con los miembros de la CNTE.

maestría y doctorado en la Unidad Ajusco" (subrayado nuestro).⁸³

El desarrollo institucional de la Pedagógica a lo largo de la administración que comienza dependerá del rumbo que tomen tanto la descentralización del sector educativo así como la recomposición política del gremio magisterial, después de la salida del líder vitalicio de VR: Carlos Jonguitud Barrios. Si algo podemos predecir con base en los últimos dos capítulos es que la negociación en torno a la misma seguramente tendrá resultados inesperados. Sin embargo, más que abrir un nuevo capítulo sobre la historia de la UPN nos interesará, en las conclusiones del presente trabajo, retomar algunos de los hilos fundamentales que hemos ido entretejiendo a lo largo de la tesis con el propósito de analizar nuestro estudio de caso a la luz de un contexto político mayor.

⁸³ Ver Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, 1989; cap. III: 69.

"Speculations regarding future political change are usually conditioned by the way in which the political system is viewed in the present".

Susan Kaufman Purcell, 1977

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES

El objetivo que habrá de orientarnos en este capítulo es el de extraer las conclusiones que se derivan de nuestro trabajo para los tres niveles analíticos planteados en el capítulo 1. Presentamos, en una primera parte, los supuestos centrales de nuestro estudio para contrastarlos, en los últimos dos apartados, con los principales hallazgos de nuestra investigación. El propósito de este ejercicio es el de responder a la pregunta fundamental que subyace en la elaboración de la tesis: ¿Qué nos enseña el análisis de la política educativa seleccionada sobre el funcionamiento de los mecanismos de poder que caracterizan al régimen político mexicano, así como sobre su transformación a lo largo de un determinado período histórico?

1. SUPUESTOS DE LA TESIS

En el capítulo introductorio de la tesis planteamos los tres supuestos fundamentales de nuestra investigación, a saber:

Supuesto 1 - Si se hace a un lado toda pretensión normativa, el análisis de la relación entre régimen y políticas estatales puede resultar útil para testar la validez de las dos premisas básicas de los modelos con base en los cuales se caracteriza al proceso político mexicano en los años setenta (es decir, el ejercicio del poder centralizado en el Ejecutivo y la estabilidad del régimen político).

Supuesto 2 - La realización de esta tarea implica rastrear, con cierto detalle, la evolución de una determinada política gubernamental (desde el surgimiento de la 'cuestión social' a la que ésta responde, pasando por el planteamiento de la misma como una demanda política por los líderes del sindicato magisterial, hasta su instrumentación incremental por un grupo de funcionarios al mando de la SEP entre 1976 y 1988).

Supuesto 3.- La caracterización -a partir de un estudio de caso- de la evolución del estilo de '**policy making**' propio del sector educativo oficial en México nos permitirá, a su vez, entender mejor el desarrollo de la relación entre un conjunto de principios organizativos del sistema político mexicano (autoritarios, corporativistas y clientelistas), los cuales han sido postulados como responsables de la naturaleza **sui generis** del mismo.

Supuesto 4 - Un esfuerzo de esta naturaleza adquiere una importancia especial en un momento en el que el ritmo de los cambios políticos que caracterizan a la realidad de los países latinoamericanos, entre los que se incluye a México, ha comenzado a invalidar la teoría en la que se basó el análisis de los procesos políticos propios de la región durante la década anterior; situación, ésta, que ha llevado a los científicos sociales a un **impasse** teórico.

A partir de estos supuestos, definimos el objetivo fundamental del presente estudio, a saber: analizar el curso de una acción estatal que entraña un complejo y prolongado proceso de negociación entre los diferentes grupos de poder interesados en la misma. El propósito de este ejercicio consiste en contrastar la imagen que subyace en los modelos conceptuales que han sido utilizados para explicar el funcionamiento del régimen político mexicano con aquella que se deriva de nuestro recuento del proceso de interacción que se da, de 1975 a 1988, entre los actores que se disputan el control de un nuevo ámbito institucional: la Universidad Pedagógica Nacional.

Contrariamente a lo que se ha hecho en trabajos similares a éste, lo que buscamos no es 'ajustar la realidad' a un conjunto de tipos ideales establecidos **a priori** sino poner a prueba las hipótesis más importantes que se derivan de ellos con el fin de modificarlos con base en los resultados que arroje la investigación. Ello, a través de un estudio de caso, el cual nos permite entrelazar tres niveles analíticos distintos. *En un primer nivel*, nuestro propósito se limita a la reconstrucción de la pugna entre un conjunto de actores, cuya divergencia de intereses se refleja en sus respectivos proyectos para la primera universidad al servicio del magisterio mexicano.

En un segundo nivel, nos centramos en la descripción de las tácticas de negociación y los recursos políticos utilizados por estos actores durante las diferentes etapas de planeación, creación e instrumentación de una política educativa. Ello implicó rastrear la conformación de las estructuras burocráticas que se pretendían modificar con la creación de la Universidad Pedagógica: las corporaciones piramidales y centralizadas de la SEP y del sindicato magisterial, así como el subsistema de formación de docentes dependiente de la primera. Lo anterior nos permitió, a su vez, comprender la consolidación de los grupos de poder que se enfrentan con motivo de la creación de la UPN, así como el surgimiento de los distintos proyectos educativos que se dirimen en el interior de dicha institución y que corresponden a: 1) antiguos intereses de la cúpula sindical; 2) una preocupación, más reciente, de las autoridades educativas de la SEP; y 3) añejas aspiraciones de diferentes facciones dentro del magisterio, cuyos voceros principales son la burocracia normalista de la SEP y los representantes de los grupos disidentes en el interior del SNTE.

En un tercer nivel, tratamos de interpretar los conflictos intra e interburocráticos que surgen como resultado de este enfrentamiento con relación a las tensiones que se comienzan a hacer patentes, a partir de los años setenta, entre los principales principios de estructuración del régimen político en México.

Procederemos, primero, a ampliar los hallazgos presentados de manera muy esquemática al final de los capítulos III, IV y V a la luz de los primeros dos niveles de análisis. Presentaremos, en una última sección, algunas reflexiones sobre la dinámica del sistema político mexicano que se derivan de la interpretación de nuestro estudio de caso en función del tercer nivel analítico.

2. LA UPN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGIMEN POLITICO MEXICANO

En este apartado hacemos una recapitulación sobre los antecedentes que llevan a la creación de la UPN así como sobre el desarrollo institucional de esta última a lo largo de sus primeros diez años de vida. El recuento comienza, en el capítulo IV, con el reconocimiento oficial de una demanda por parte de la cúpula sindical relacionada con la creación de la Pedagógica; y termina, en el capítulo V, con el anuncio de un nuevo proyecto académico para la Universidad, en el que se plantea utilizar a la UPN como un medio para acelerar el reordenamiento integral del deteriorado subsistema para la formación del magisterio el cual -ahora como antaño- sigue constituyendo una pieza clave para la instrumentación de cualquier proyecto educativo oficial.

2.1 EL SURGIMIENTO DE LA UPN COMO 'CUESTION SOCIAL'

En el capítulo III analizamos la conformación de las burocracias educativa y gremial así como de los proyectos educativos de los diversos grupos de poder que surgen en el interior de las mismas las cuales, a partir del sexenio 1976-1982, se habrán de disputar el control de la UPN. Como lo señalamos en la introducción a dicho capítulo, el análisis de los antecedentes de la Pedagógica se divide, por así decirlo, en tres círculos concéntricos. En el más amplio

rastreamos la evolución del sistema educativo oficial conforme a las grandes etapas de desarrollo del Estado mexicano. En el siguiente destacamos la importancia que adquieren, para ésta última, las políticas para la formación del magisterio. Finalmente, nos ocupamos de analizar el desarrollo de la relación entre las dos grandes corporaciones -la SEP y el SNTE- que habrán de dominar el sector educativo a partir de la década de los cuarenta, así como las diferencias que surgen en su interior entre distintas facciones políticas.

Vemos así cómo, durante la época prerevolucionaria, se crean las bases legales e institucionales para el desempeño del papel hegemónico, por parte del régimen que habrá de surgir de la Revolución, en lo que respecta al ámbito educativo. Señalamos que, a lo largo de este período, se fundan también las primeras instituciones formadoras de los docentes que habrían de impulsar la conformación de un sistema educativo a nivel nacional. Enfatizamos cómo la profesionalización gradual de un cuerpo de maestros al servicio del Estado redundará, asimismo, en la paulatina transformación del magisterio en un grupo socioprofesional con identidad propia.

En lo que respecta a la etapa posrevolucionaria distinguimos entre tres grandes períodos. El primero de ellos (1920-1940) se caracteriza por el surgimiento de un Estado fuerte, centralizador y de naturaleza corporativista, el cual se preocupa por crear las bases legales que le permitan fortalecer la estructura institucional del sector educativo con un sentido eminentemente social. Analizamos la manera en que, a partir de este proyecto, se reorganiza la educación normal durante las décadas de los años veinte y treinta. Mencionamos como los hechos más relevantes de esta época, la creación tanto de un aparato burocrático encargado de vigilar y controlar la expansión de la educación oficial como de las primeras organizaciones políticas del magisterio que pretenden erigirse en representantes de un gremio que se ha estratificado crecientemente.

A lo largo de la segunda etapa (1940-1964), destacamos la consolidación y expansión del Estado interventor que surge en el período anterior. Subrayamos el hecho de que el énfasis en el crecimiento económico, que se hace patente desde los años cuarenta hasta los sesenta, determina un proyecto educativo estatal centrado en la formación de los recursos humanos necesarios para el mismo. Esto explica por qué, a pesar de que se continúa la expansión del sistema educativo iniciada en la década de los veinte, se privilegia la diversificación de este último y se comienza a mostrar un interés por 'planificar' su desarrollo. Como vimos, el impulso más importante del período -en lo que respecta a la formación docente- lo constituye la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Hacemos referencia, asimismo, al nacimiento de un sindicato magisterial bajo la tutela de un régimen político de corte corporativista con un aparato burocrático en vías de 'modernización', a partir del cual se comienza a desarrollar la relación simbiótica entre las corporaciones educativa y gremial que habría de caracterizar al ámbito educativo hasta la década de los setenta. Señalamos, por último, que la ingerencia del SNTE en la política de capacitación del magisterio instrumentada por la SEP durante estos años -a través del IFCM- determina, a su vez, la 'sindicalización de la profesión docente'.

Durante el último período (1964-1988) al que pasamos revista, se inicia una contracción paulatina del Estado interventor. Observamos cómo este hecho se refleja en una reorientación de las prioridades oficiales en lo que toca al sector educativo, la cual apunta hacia la programación de una reforma del sistema de enseñanza con un énfasis en los aspectos cualitativos del mismo. Dada la difícil situación económica por la que atraviesa el país entre 1976 y 1980, y a partir de 1982, así como el crecimiento desordenado de la burocracia educativa de las décadas anteriores, analizamos cómo la reforma del sector educativo oficial se convierte en una prioridad económico-administrativa del gobierno. Por su parte, los dirigentes del SNTE se ven en la necesidad de reforzar su legitimidad ante sus agremiados para hacer frente al creciente deterioro salarial de los maestros así como al movimiento independiente que se organiza en el interior del

Sindicato desde finales de los setenta. Ello explica la presión de la cúpula sindical por obtener los medios que le permitan ofrecer a sus 'bases' cierta movilidad socioeconómica en un momento en el que la capacidad de respuesta de la SEP -tanto económica como administrativa- se encuentra muy disminuida.

Concluimos, finalmente, que la implicación política de esta situación es una mayor vulnerabilidad de las autoridades de la SEP frente a un liderazgo sindical cuyo apoyo electoral se ha vuelto clave para un régimen que ha comenzado a perder legitimidad frente a una amplia gama de sectores sociales. La creciente participación política en el gobierno que reclaman los líderes del SNTE a cambio de este apoyo -aunada a un conjunto de demandas económicas, laborales e incluso de participación en el diseño de la política educativa- en un contexto como el que hemos descrito, tensa las relaciones entre ambas corporaciones.

2.2 HACIA UN 'MODELO INTERACTIVO' DEL REGIMEN MEXICANO: RECURSOS Y MODALIDADES DEL USO DEL PODER POLITICO

Nuestra reconstrucción de la historia de la UPN comienza con la formulación de esta demanda, por parte del organismo magisterial, al final del sexenio 1970-1976. Como vimos, este primer intento por obtener el reconocimiento oficial de dicha demanda no prospera. Este hecho puede explicarse en función de dos razones: primero, por la relación que existía entre el Presidente en turno y los líderes sindicales y, segundo, por el momento político en el que se plantea la demanda. Cabe recordar que el grupo de VR había obtenido su posición de poder -en el interior del SNTE así como del gobierno- gracias al apoyo del licenciado Luis Echeverría Alvarez. Importa señalar, también, que este último inaugura los primeros cursos de doctorado que ofrece la SEP a los maestros en servicio. Esto significa que ya le había abierto a la camarilla política que demanda la creación de la Pedagógica un

canal institucional, a través del cual ésta podía promover la movilidad socioprofesional de sus agremiados. Además, como veremos más adelante, el penúltimo año de un sexenio no es un tiempo idóneo para iniciar un proyecto de esta envergadura.

Un año más tarde, a lo largo de la campaña presidencial del licenciado José López Portillo, la cúpula sindical reitera su demanda en diversos foros organizados con motivo de la misma. El compromiso que, en este sentido, contrae el primero con la segunda se debe al hecho de que se han modificado los dos factores que impidieron que este proyecto prosperara en 1975. Por un lado, el período previo al inicio de un sexenio es un momento ideal para negociar la inclusión de una demanda política en la agenda para la siguiente administración y, por el otro, VR del SNTE se encuentra en posibilidades de brindarle un apoyo electoral crucial al candidato presidencial en turno esperando obtener, a cambio, una concesión equivalente. López Portillo asume, así, la primera magistratura del país con una agenda política en la cual la UPN ocupa un lugar prioritario.

Durante los primeros dos años del sexenio 1976-1982, las autoridades gubernamentales se abocan a la elaboración del plan de gobierno en materia educativa. Este hecho les permite abrir un espacio político para convertir la demanda de la UPN en un 'problema técnico'.¹ El tiempo que transcurre entre el anuncio oficial de la adopción de esta política educativa (enero de 1977) y la publicación, en el Diario Oficial, del decreto de creación de la UPN (agosto de 1978), así como entre ésta última y el inicio de las labores docentes de la institución (marzo de 1979) no puede explicarse como un problema de 'ineficiencia administrativa'. La lentitud con la que progresa el proyecto de la Pedagógica refleja, por el contrario, el cumplimiento de una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: llevar a cabo una primera ronda de negociaciones entre los actores involucrados en una política estatal en la etapa posterior al compromiso oficial y público con la misma, pero anterior a la decisión

¹ Administrativo u organizativo.

legislativa que habrá de permitir instrumentarla, cuyos resultados todavía pueden 'ajustarse' en el período que transcurre entre la expedición del decreto y la instrumentación del proyecto.

Como puede verse en la descripción que hacemos de dicha negociación, ésta se caracteriza por los siguientes pasos: 1) una toma de decisión presidencial la cual se transmite, al principio de la administración lópezportillista, al titular del ramo; 2) la traducción de la misma, por parte del Secretario de Educación en turno, en un proyecto formulado por las agencias especializadas de la SEP para estos propósitos;² 3) la negociación encubierta y a puertas cerradas de dicho proyecto entre las autoridades al mando de la Secretaría y la dirigencia del SNTE; 4) la imposición del proyecto estatal sobre aquel del liderazgo sindical por la vía legislativa; 5) la transacción entre las autoridades educativas y VR respecto a una parte del mismo, antes del inicio de cursos de la UPN; y 6) la ejecución de esta política por los mandos medios y bajos de la SEP.

Las tácticas y los recursos políticos que utilizan cada uno de los contendientes en una primera etapa de este proceso son las siguientes. La tecnocracia de la SEP pone en práctica mecanismos de consulta y ejecución poco participativos, entre los que destaca la creación de comisiones **ad-hoc**; retrasa la toma de decisiones hasta que se encuentra en posición imponer su proyecto de Universidad, sin que esto implique que no le otorgue ciertas concesiones a los demás grupos de poder; publica un decreto legislativo muy general y echa a andar la nueva institución con base en un proyecto académico muy vago. Por otro lado, si bien los vanguardistas se encuentran inicialmente en condiciones de impulsar su propia idea sobre la estructura de la nueva casa de estudios, éstos pierden poder de negociación frente a las autoridades educativas a partir del momento en que éstas aceptan darle un cauce administrativo a su demanda. Esto explica el desencanto de dicho grupo ante la publicación de un decreto que no coincide con su proyecto original sobre la Pedagógica,

² Es decir, el CNTE, el CONACEN y la Subsecretaría de Planeación Educativa.

así como la constante presión que ejerce para que los tecnócratas lo retomen. Por último, la participación en este período de la burocracia normalista de la Secretaría de Educación, así como de los grupos de poder magisteriales que no gozan de un reconocimiento oficial como interlocutores del Estado se limita a expresar públicamente su desacuerdo con los intereses de los dos principales actores en pugna.

A lo largo del segundo trienio de la administración 1976-1982, describimos los conflictos que suscita la instrumentación incremental de la política en cuestión entre estos tres grupos de poder. En esta etapa del proceso, la actitud de los tecnócratas se refleja en un esfuerzo por seguir manteniendo el control de un proyecto que se vieron obligados a negociar en el último momento con VR, con el objeto de evitar un enfrentamiento abierto con esta última. Lejos de tratarse de un simple caso de 'tortuguismo burocrático', lo que presenciarnos es la utilización de una suma de recursos legales, políticos, administrativos y económicos en aras de la consecución de un determinado objetivo: la 'profesionalización' del magisterio mexicano como vía para limitar el creciente poder adquirido por VR del SNTE en el interior de la SEP, así como para 'modernizar' el sistema educativo nacional.

Durante esta segunda etapa, la estrategia de los líderes magisteriales consiste en ejercer una presión continua frente a los cuadros directivos de la Secretaría con el objeto de recuperar el terreno perdido. Esta táctica varía en tono e intensidad en función tanto del objeto de la negociación así como del momento en el que ésta se lleva a cabo.³ Importa destacar que la posibilidad que tienen los líderes del Sindicato de influir en el proceso de toma de decisiones de las autoridades de la SEP es mucho mayor durante este período. Ello se explica debido a que, mientras el organismo sindical no cuenta con los medios legales ni políticos para determinar la formación de las

³ Por ejemplo, en vísperas de la renovación de los mandos directivos del Sindicato; en períodos en los que se avecina la elección de diputados, senadores o gobernadores; en momentos en los que el Estado requiere de su apoyo para instrumentar algún programa de gobierno, etcétera.

políticas gubernamentales en el ámbito educativo, sí cuenta con el apoyo indirecto de varios cuerpos académicos-administrativos⁴ para negociar con la SEP los detalles de la instrumentación de dichas políticas.⁵ En el caso de la UPN resulta muy claro que, aun cuando VR inicia el proceso de negociación antes de la creación legal de la institución, ésta concentra todos sus esfuerzos en el período posterior a la publicación del decreto de creación de la Universidad.

Por otra parte, mientras antes de la creación legal de la Universidad-tanto los normalistas como la disidencia magisterial- se limitan a reclamar una mayor participación en la definición de este proyecto, una vez echada a andar la UPN éstos se encuentran en posición de demandar una creciente ingerencia en el diseño de los planes y programas de estudio así como en el proceso de selección de docentes y autoridades universitarias. Como vimos, bajo el impulso de las distintas facciones que conforman a este grupo de poder la comunidad universitaria de la UPN define -paulatinamente- sus propios intereses. Al final del sexenio lópezportillista, este cuarto actor propone una nueva alternativa para la Universidad frente al fracaso de los modelos de las dirigencias de la SEP y del SNTE (junio de 1982). Desafortunadamente, el papel positivo que pudo haber desempeñado la comunidad universitaria para rescatar a la Pedagógica -más allá de la elaboración de dicho proyecto- se ve menguado por la heterogeneidad de la misma.⁶ Su capacidad de acción se ve aún más disminuida por el hecho de que tanto los tecnócratas como los vanguardistas la involucran en su propia disputa.

⁴ V.gr., la Academia Mexicana de la Educación y la Academia Mexicana de la Cultura.

⁵ A través de estos últimos, el SNTE organiza 'congresos' que le permiten presentar públicamente su postura frente a determinadas medidas que las autoridades educativas han implantado o planean adoptar. Las conclusiones de dichos eventos se presentan ya sea como apoyo a la política de la SEP en cierta área, o bien como amenaza respecto a los 'problemas' que podría suscitar la adopción de una determinada decisión.

⁶ Léase, las diferencias que existen entre docentes, administrativos y alumnos así como en el interior de cada sector.

Habrían de transcurrir todavía tres años antes de que la vida institucional de la UPN comenzara a salir del 'letargo agonizante' en el que cae a finales de la administración en la que fue creada. Cabe señalar que la lentitud con la que se atiende el problema de la Universidad entre 1982 y 1988 obedece a una determinada estrategia política. Al tomar posesión como secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, sopesa los pros y contras de incorporar a la Pedagógica dentro del programa de su gobierno para el sector educativo.⁷ Sin embargo, solamente después de haber puesto en marcha los principales proyectos de dicho plan,⁸ el Secretario se preocupa por convertir en realidad la reestructuración de la UPN que en él se plantea.

Durante los primeros años del sexenio 1982-1988 la Universidad vive una prolongación de los conflictos surgidos en el período presidencial anterior. Esta situación se refleja en la indefinición de los nuevos mandos de la SEP respecto a cómo incorporar un proyecto heredado de la administración pasada en el nuevo programa de gobierno; la relación tensa de las autoridades de la UPN con los líderes del SNTE; las demandas salariales, laborales y de reorganización académica que plantea la comunidad universitaria; y las fricciones adicionales que suscita la sindicalización del personal administrativo y docente de la institución. Como resultado de todo lo anterior el deterioro de la UPN sigue en aumento hasta que en 1984, el entonces secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, formula un **ultimatum**: o se echa a andar el nuevo proyecto académico para la UPN anunciado al principio del sexenio, o se tendrá que revertir la concesión que se hizo en el sentido de dejar sobrevivir un proyecto que no ha mostrado evidencias de ser viable.

El grupo de VR aprovecha esta coyuntura para insistir, de manera desafiante, en que las autoridades respeten su proyecto original si

⁷ Léase, mejorar la calidad de la enseñanza mediante la elevación de la calidad docente y la descentralización del aparato educativo.

⁸ V.gr., los decretos legislativos para elevar la carrera magisterial a nivel de licenciatura, la reorganización de la ENS y el proceso de descentralización de la enseñanza básica y normal.

pretenden sacar a flote a la institución. En el mismo año llega a la rectoría de la Universidad un funcionario cercano al licenciado Reyes Heróles, con el fin de acelerar la aprobación del nuevo proyecto académico.⁹ Ello hace posible que, para 1986, los tecnócratas de la SEP puedan retomar las riendas de la institución.

A lo largo del último trienio de la administración de Miguel de la Madrid, las autoridades educativas se esfuerzan por utilizar a la Pedagógica para acelerar la instrumentación de su plan educativo: la descentralización y revaloración de la educación normal.¹⁰ Con el propósito de mantener el control de dicho proceso, establecen una vía institucional para instrumentar el nuevo proyecto académico de la UPN¹¹ y colocan en los puestos directivos a un grupo de funcionarios encargados de instrumentarlo. Tres son los objetivos que orientan esta estrategia: nivelar al maestro por vía académica y no sindical; romper la cerrazón del normalismo por medio de un impulso a la investigación educativa; y preparar cuadros técnicos para la Secretaría. Habría que enfatizar por último que, si bien dicho proyecto coincide en cuanto a su contenido con aquel planteado por el grupo de tecnócratas de la SEP hace una década, difiere del mismo en dos sentidos. Primero, porque se plantean explícitamente las tareas encomendadas a la institución que habrán de lesionar los intereses tanto de VR como del grupo conformado por la burocracia normalista y la disidencia magisterial. Segundo, porque el nuevo esquema para la Universidad incorpora buena parte de los planteamientos hechos por la propia comunidad universitaria.

En el último año del sexenio 1982-1988 la UPN vuelve a aparecer entre los compromisos con el magisterio que contrae el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, durante su campaña. Mientras éste promete a los maestros 'una mejor UPN' para su

⁹ Después de haberlo negociado con los distintos sectores de la comunidad universitaria.

¹⁰ Recuérdese que se le otorga a ésta rango de licenciatura en 1984.

¹¹ Es decir, la conducción de este proceso a través de la Secretaría de Planeación Educativa.

gobierno, el entonces rector de esa casa de estudios define así el futuro papel de la misma: la Pedagógica puede convertirse en 'unidad rectora' del proceso de reorientación de la educación normal iniciado en la administración que está por terminar.

Los términos de la reestructuración de la UPN se reiteran dentro del Programa para la Modernización Educativa elaborado por el nuevo equipo de funcionarios que llega a la Secretaría de Educación Pública en diciembre de 1988. Por otra parte, se nombra como sexto rector de la Pedagógica a uno de los impulsores del proyecto inicial de los tecnócratas. Habiéndose tomado la decisión de descentralizar las unidades pertenecientes al SEAD y en una situación en la que la demanda para ingresar a la carrera magisterial se ha contraído de manera importante,¹² parecen haberse dado -finalmente- las condiciones para que dicho proyecto se convierta en realidad. Interesa mencionar asimismo, en este contexto, el debilitamiento del grupo de VR como consecuencia de la salida del Sindicato del líder vitalicio de esta camarilla política -Carlos Jongitud Barrios- propiciada desde la presidencia. Habría que enfatizar sin embargo que, si el proyecto tecnocrático sale adelante, será como resultado de una serie de circunstancias que no reflejan directamente los esfuerzos por planificar las acciones del sector educativo sino, más bien, el largo y complejo proceso de negociación política que hemos analizado en este trabajo.

Lo interesante de dicho proceso es que, después de todo, parece tener más probabilidad de triunfar un proyecto muy cercano a aquel planteado por la comunidad universitaria, o sea, el interlocutor con menores posibilidades de intervenir en la definición del mismo. Este sorpresivo desenlace puede explicarse como sigue. Aunque las autoridades de la SEP nunca pierden por completo el control de la institución, éstas se ven obligadas a retrasar un planteamiento claro respecto a sus propósitos en la UPN debido a su interés por evitar un

¹² Como resultado de la política adoptada en el sexenio anterior respecto a la reestructuración de la educación normal.

enfrentamiento directo con dos grupos de poder interesados en este proyecto: la cúpula sindical y la burocracia normalista aliada con el magisterio independiente. De aquí que se plantee, originalmente, la creación de una institución *independiente* de los demás centros de enseñanza normal. Sin embargo, con el paso del tiempo queda claro que para no ceder ni a las aspiraciones *centralizadoras* de VR ni tampoco a los intereses del tercer actor, se requiere ya sea cerrar la Universidad¹³ o, bien, convertirla en un medio para conformar un sistema *integral* para la formación de los maestros mexicanos.

Se llega, por tanto, a una conclusión paradójica: de un proceso de negociación que parece responder a la naturaleza autoritaria y corporativista del régimen político mexicano, resulta una institución que coincide con los intereses de la comunidad universitaria. Si bien los tecnócratas de la SEP finalmente se ven forzados a modificar su proyecto original, aquellos que demandan -inicialmente- la creación de la UPN y que constituyen, a lo largo de todo el proceso, el grupo de presión con mayor fuerza frente a las autoridades educativas (es decir, los vanguardistas), también acaban por abandonar su intento por obtener el control absoluto de la Universidad. Puede concluirse, por ende, que ambos actores pierden fuerza en el interior de una institución cuyo desarrollo parece haber comenzado a adquirir una dinámica propia.

2.3 LOS LIMITES DEL PODER ESTATAL

Como lo anunciamos en el capítulo I, el propósito de la descripción de las diversas etapas de planeación e instrumentación de la UPN entre octubre de 1975 y noviembre de 1988 no es sólo ofrecer una explicación del desarrollo institucional de la Universidad sino caracterizar, a partir de esta última, el proceso de formulación de

¹³ Lo cual implica echar por la borda los recursos humanos y económicos invertidos en la misma.

demandas políticas así como los mecanismos de respuesta a las mismas, propios del régimen político mexicano. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué 'lecciones' podemos extraer en este sentido a partir del análisis de la negociación política que se desencadena con motivo de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional?¹⁴

Habría que señalar, en primer término, el contraste que encontramos entre la imagen del proceso político mexicano que proyectan las tradiciones de investigación a las que pasamos revista en el capítulo II¹⁵ y la caracterización del mismo que se desprende de nuestra investigación. Respecto a nuestros 'interlocutores menores', los especialistas en '**policy studies**', importa reiterar la imposibilidad de fijar **a priori** la secuencia de las etapas por las que pasa una determinada política estatal y el número o la naturaleza de los actores que participan en la misma. La descripción de la negociación que subyace en la Universidad Pedagógica nos permite afirmar que se trata, más bien, de un proceso de definición y redefinición de intereses, proyectos y prioridades que dependen -en gran medida- de situaciones ajenas a la institución.¹⁶ Ni los objetivos ni la composición de los grupos de poder, ni tampoco la correlación de fuerzas entre éstos, permanecen inmutables a través del tiempo. Por el contrario, se da una transformación constante de metas, estrategias para alcanzarlas y alianzas entre los grupos en conflicto. Frente a una situación de esta naturaleza, lo que importa investigar es la capacidad de los diversos actores para intervenir en las distintas etapas de formación e instrumentación de la política en cuestión.

Sobre los tres modelos utilizados para analizar el régimen político mexicano a partir de los años setenta, nos interesa destacar lo siguiente. Como vimos, la referencia a un sistema político **sui generis** en dichos modelos puede explicarse en función de dos factores

¹⁴ Las 'lecciones' que extraemos a continuación se basan en comentarios sobre este capítulo del Dr. Daniel Levy.

¹⁵ Nos referimos aquí a los tres modelos del proceso político a la luz de los cuales se ha interpretado el caso mexicano.

¹⁶ Por ejemplo, la reforma de la educación normal, la crisis financiera de país, la delicada situación de las elecciones en el estado de Chihuahua, etcétera.

fundamentales. Primero, la postulación de un régimen con un alto grado de independencia frente a los distintos grupos sociales (hipótesis del autoritarismo). Segundo, el énfasis en la destreza con la que las autoridades gubernamentales ponen en práctica un conjunto de tácticas para excluir, cooptar, controlar o manipular a los diversos grupos sociales con el propósito de mantener la legitimidad estatal a través del tiempo (hipótesis de la estabilidad).

Con relación a la primera hipótesis, nuestro estudio de caso pone de cabeza la imagen tradicional de una centralización casi absoluta del poder en el Ejecutivo, de una rectoría estatal invariablemente eficaz, de una élite gobernante cohesionada, de un proceso de toma de decisiones que no responde a los intereses de las grandes mayorías, de un sindicalismo dócil con una base social prácticamente desmovilizada. Encontramos, en cambio, un presidente que tiene que estar dispuesto a negociar, manipular, responder a y controlar las demandas planteadas por los distintos grupos de poder en el sector educativo; a un equipo gobernante heterogéneo, cuyas acciones se relacionan con pero no están siempre determinadas por la voluntad presidencial; a un liderazgo sindical que juega un papel a la vez combativo, defensivo y reactivo frente a las autoridades de la SEP; a un gremio socioprofesional internamente dividido, el cual se moviliza de manera intermitente. Puede afirmarse, en suma, que si bien el manejo de las demandas políticas que encontramos en la UPN no es tan 'abierto' como supondría el modelo pluralista, éste tampoco obedece a la imagen estatal que proyecta la literatura de los años setenta. Nuestro estudio de la Universidad Pedagógica refleja un complejo proceso de negociación entre los actores estatales y los demás grupos de poder involucrados en su creación, a la luz del cual la naturaleza 'blanda' del sistema político mexicano aparece más bien como resultado de un proceso político eminentemente conflictivo que de una determinada 'cultura política'.

Respecto a la segunda hipótesis encontramos que, mientras la literatura presupone una aplicación mecánica de ciertos principios organizativos, nuestra investigación nos muestra un proceso con

cambios de dirección múltiples e inesperados. Encontramos, asimismo, que el modelo estático de la realidad política que se deriva de la primera no corresponde a la naturaleza dinámica y '**open ended**' del intercambio político que refleja la segunda.

La suerte que corre el proyecto de la UPN durante las administraciones de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado nos permite concluir, por último, que el análisis de los límites del poder estatal que ha comenzado a ocupar a algunos analistas del caso mexicano, no sólo depende de la capacidad que éste tenga para imponer sus intereses, ya sea en una mesa de negociaciones o bien a lo largo de la instrumentación de una determinada política, *sino también del costo que puede implicar en el largo plazo esta imposición*. En el caso de la Pedagógica tenemos que, a pesar de que a principios del sexenio salinista se entreve una victoria- probable y aún poco clara- para la tecnocracia de la SEP e, incluso, para una gran mayoría de los supuestos beneficiarios de esta política educativa, este resultado se obtiene a costa de un desgaste político, una pérdida de tiempo y un desperdicio de recursos financieros que el Estado ya no parece estar en posición de resistir. Esta conclusión se relaciona con la problemática de la transformación del sistema político mexicano, que analizaremos brevemente en la siguiente sección.

3. LA UPN Y LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA POLITICO EN MEXICO

El estudio detallado del caso de la Universidad Pedagógica nos brinda la oportunidad de desentrañar las reglas no escritas del 'juego político' en México, las cuales determinan el contenido, el tiempo y el conducto por medio de los cuales los diversos grupos sociales pueden plantear demandas 'válidas' frente al gobierno, a la vez que definen los medios y las formas en que los actores estatales responden, negocian y manejan tales demandas. La comprensión de la manera en la que este conjunto de reglas orientan la conducta de los miembros de un orden

de dominación constituye una condición **sine qua non** para explicar el funcionamiento del mismo.

Pero el proceso de la UPN nos ofrece la posibilidad no sólo de aprender cómo se reproduce este orden sino, también, de observar la forma en la que sus protagonistas intentan transformarlo. La importancia que ha venido adquiriendo, en los últimos años, el estudio del cambio sociopolítico en México ha coincidido con una aceptación generalizada sobre la poca utilidad heurística que, en este sentido, tiene el instrumental conceptual del que disponen los estudiosos del tema. En el presente apartado expondremos las conclusiones que, en este sentido, se desprenden de nuestro trabajo de investigación.

3.1 LA DINAMICA DEL 'CICLO SEXENAL'

El análisis del proceso político de la Universidad Pedagógica a lo largo de más de una década nos lleva a concordar con la importancia que los estudiosos del sistema político mexicano le han otorgado a la dinámica sexenal (Kaufman Purcell, 1975; Grindle, 1977a.). Al principio de nuestro recuento observamos cómo el candidato a la presidencia de la República, José López Portillo, comienza a establecer su programa de gobierno a partir de ciertas demandas del liderazgo sindical y recibe, a cambio, el apoyo electoral de un organismo tan importante -numérica y políticamente- como el SNTE.

Durante el primer bienio de su administración, el nuevo presidente afina la 'agenda formal' de su gobierno con el apoyo de sus colaboradores más cercanos. Este esfuerzo se plasma, en primer término, en la elaboración de los planes y programas en materia educativa, como resultado de un 'proceso de consulta' en el que participan los grupos de poder más importantes en este ámbito. Sin embargo, el propósito de este mecanismo no se limita a explicitar los objetivos y las metas que se planean alcanzar en este sector. Tiene como fin, asimismo, crear el consenso necesario entre los principales

protagonistas del quehacer educativo para poder poner en marcha un determinado programa de gobierno. Obedece, también, a un esfuerzo por 'adecuar' las demandas planteadas por dichos grupos a los intereses del equipo gobernante. De aquí que, en esta primera etapa, la negociación política entre los diferentes actores se centre en la 'reconversión' de sus demandas con el fin de incluirlas en la agenda política de la administración en curso. La manera en la que la UPN se incorpora en los planes y programas de gobierno para 1976-1982 y 1982-1988 es un claro ejemplo de este hecho.

El objetivo fundamental de los siguientes dos años del ciclo sexenal consiste en poner en marcha dichos programas. Habiendo definido sus propósitos así como logrado cierto consenso en torno a los mismos, las autoridades educativas se concentran en la ejecución de su plan de gobierno. Por ende, el proceso político ya no tiene como fin alcanzar ciertos acuerdos básicos entre las diferentes fuerzas en pugna. El intercambio político entre estas últimas se lleva a cabo, más bien, en función de los problemas concretos que resultan de la instrumentación incremental de determinadas políticas. En el caso de la Universidad Pedagógica esto se refleja, en el sexenio lópezportillista, en la concesión del grupo de tecnócratas de la SEP frente a la cúpula magisterial en lo que respecta a la creación del sistema abierto de la Universidad. Un ejemplo de lo mismo, durante la administración delamadrista, lo constituye la ronda de negociaciones entre los directivos de la institución y la comunidad universitaria en torno al nuevo proyecto académico de la misma.

En el último bienio del ciclo sexenal, las actividades de las autoridades estatales se caracterizan por un doble objetivo: darle 'mantenimiento' a sus programas de gobierno y comenzar a delinear la agenda política de la próxima administración. Esto se ve claramente en el análisis que realizamos de los últimos años tanto del sexenio echeverrista así como de los períodos presidenciales lópezportillista y delamadrista. Si por un lado se cosechan los frutos de la reforma educativa 1970-1976, de la planificación educativa institucionalizada en 1977 y de la revolución de la enseñanza oficial emprendida en

1983, por el otro, se adquiere el compromiso de crear la UPN, de incorporarla a los nuevos planes de gobierno y, por último, de convertirla en un medio para lograr una mayor profesionalización del magisterio.

A pesar de que el análisis del proceso político en México en función del ciclo sexenal que aquí hemos descrito, representa un avance importante respecto a los estudios centrados, exclusivamente, en la estabilidad del sistema, éste no constituye una vía que nos permita comprender el origen de las tensiones entre los distintos principios organizativos del régimen que desembocaron en lo que en la actualidad se denomina 'la sorpresiva transición' del sistema político mexicano. Como ya lo mencionamos, el principal interés de nuestro trabajo consiste en demostrar la utilidad del análisis de políticas estatales para salir del **impasse** teórico que ha hecho evidente esta situación. En la últimas páginas de este capítulo veremos hasta qué punto las conclusiones de nuestra investigación nos permiten confirmar este supuesto.

3.2 EL ANALISIS DEL CAMBIO SOCIOPOLITICO

Con el propósito de averiguar si el caso de la Pedagógica constituye una excepción en lo que respecta a la interrelación de las corporaciones educativa y gremial así como de la autoridades de la SEP con la burocracia normalista y la disidencia en el interior del SNTE o, si por el contrario, refleja el inicio de una transformación significativa de la misma, describimos detalladamente la negociación política que subyace en la realidad institucional de la Universidad. Vimos que, tanto antes como después de la creación de esta última, se suscita un prolongado debate en torno a su definición en el sentido legal, administrativo y académico, como resultado de los diversos modelos que los diferentes grupos en pugna tienen de la institución. Este conflicto de intereses se intenta resolver por medio de la expedición

de un conjunto de normas¹⁷ que habrán de orientar la vida interna de la UPN. Cabe entonces cuestionarnos si, al final del proceso que hemos descrito, podemos constatar algún cambio en lo que respecta, ya sea al proceso de creación de dichas normas, a su contenido, o bien a los medios que se han utilizado para legitimarlas.

Habría que afirmar, en primer término, que en la UPN se ha respetado aquel conjunto de reglas no escritas del sistema que determinan quiénes pueden demandar, qué cosa y en qué momento del ciclo sexenal. Ejemplo de ello es la petición que le hacen los líderes del SNTE al candidato presidencial José López Portillo, durante su campaña. Cabe señalar, por otra parte, que la negociación de la tecnocracia de la SEP con los demás grupos de poder que se disputan el control de la institución, se da dentro de los cánones tradicionales del régimen político mexicano. Muestra de ello, es el esfuerzo que realizan las autoridades educativas por evitar, a toda costa, el enfrentamiento abierto con cualquiera de estos grupos.

Podemos concluir, en segundo lugar, que el contenido del decreto de creación de la UPN así como de la reglamentación interna de esta casa de estudios refleja el interés, por parte del equipo gobernante, de mantener el control formal de la institución. Importa destacar, por último, que los funcionarios que impulsan el proyecto de la Pedagógica justifican sus acciones en aras de una 'modernización' del sistema educativo a la vez que insisten en que dicho proceso sólo puede llevarse a cabo por medio de la 'planificación' de las acciones estatales emprendidas en este ámbito. Puede decirse, por ende, que los medios utilizados para la legitimación de la toma de decisiones en torno a la UPN durante las administraciones de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado difieren de aquellos que se hubiesen utilizado para tal propósito en los períodos cardenista o avilacamachista, por ejemplo.

¹⁷ Léase, decreto de creación, reglamentos internos de trabajo y proyecto académico de la institución.

A pesar de que nuestro estudio de caso no nos permite detectar ningún cambio importante en el proceso político desde un punto de vista formal, el análisis del enfrentamiento entre algunos de los principales contendientes en el ámbito educativo, nos brinda la oportunidad de rastrear la gestación de una serie de tensiones que se han agudizado entre un conjunto de órdenes normativos extralegales, a los que hemos denominado los principios organizativos centrales del régimen mexicano. En la Universidad Pedagógica vimos cómo, aun cuando las autoridades educativas intentan poner en marcha un proyecto definido desde la cúspide de la pirámide estatal, éstas se ven forzadas a ceder -parcialmente- ante los intereses corporativistas de VR en aras de la viabilidad del mismo. Sin embargo, esta concesión se contrapone al objetivo fundamental que los tecnócratas persiguen a través de la creación de la UPN: restarle poder a la camarilla sindical en el interior del aparato burocrático de la SEP para elevar la calidad de la educación oficial y, así, incrementar la legitimidad de un régimen cuya estabilidad se ha puesto en entredicho.

Planteada en un contexto más amplio, esta situación es el resultado de la contracción del Estado interventor que se consolida en el país después del proceso revolucionario de principios de siglo. Dicha transformación afecta -necesariamente- a los dos pilares de la 'prolongada estabilidad' del sistema político mexicano: su eficacia como promotor del desarrollo socioeconómico de la nación y su consecuente legitimidad política. En el caso de la UPN pudimos observar cómo, a pesar de que en un principio las autoridades gubernamentales deciden sacrificar la eficiencia administrativa en aras de sus propósitos legitimadores, la viabilidad de esta opción no tarda mucho en agotarse. Dicha alternativa lleva, a la larga, a un callejón sin salida puesto que, como señalamos en el capítulo I, "un Estado que no puede cumplir adecuadamente con aquella función de la cual deriva su razón de ser, forzosamente habrá de perder legitimidad; y, al perderla, acabará por poner en riesgo aquello que en un principio trataba de resguardar: su continuidad".

El propósito de la presente investigación ha sido el de ilustrar, en un ámbito específico, las condiciones que llevaron al desarrollo de esta paradoja. Como lo demuestra la remoción del líder vitalicio de VR del SNTE a principios del sexenio 1988-1996, la solución que al parecer intenta poner en práctica la administración salinista es la destrucción del 'nicho burocrático' de algunos de los líderes sindicales más importantes con el fin, no de cambiar la estructura corporativista del sistema sino de 'reconvertirla'. En otras palabras, la intensificación de las tensiones entre los principios autoritario, corporativista y clientelista del régimen mexicano que se presenta desde el gobierno de Miguel de la Madrid, desemboca en un esfuerzo por parte del Estado orientado hacia la conformación de un aparato corporativista más dócil con el objeto de prolongar la permanencia en el poder del partido oficial.

De lo anterior se desprende que, si bien no es posible analizar el cambio del sistema político mexicano con base en un estudio de caso, el análisis de la UPN nos permite formular algunas hipótesis sobre sus orígenes, las cuales podrán ponerse a prueba en trabajos similares al nuestro. Lo que sí podemos concluir de la presente investigación es que para entender el fenómeno político más importante del México de los años ochenta -la contracción del Estado interventor- interesa, más que comprobar la eficacia administrativa y política de un régimen autoritario, descubrir *in situ* los límites del poder estatal. Frente a un sistema corporativista que ya no garantiza el control político de sus agremiados, se vuelve imprescindible comprender el funcionamiento del corporativismo estatal en distintas áreas o sectores del sistema. Ante la creciente división de la élite gobernante, ya no es posible otorgar un privilegio analítico a la integración política de un aparato estatal clientelista; por el contrario, hay que postular a este mecanismo como una de las principales causas de la pérdida de legitimidad del partido oficial.

Como vimos en el capítulo II, en contraste con el interés de los politólogos por entender el surgimiento de formas estatales autoritarias, la conformación de pactos corporativistas o el origen de

un conjunto de rasgos clientelistas, el énfasis más reciente en el estudio del 'proceso político' trae como resultado una modificación en las prioridades de la agenda de investigación sobre el caso mexicano. La preocupación de los científicos sociales se reorienta -entre finales de los setenta y principios de los ochenta- hacia el estudio de políticas estatales como un medio para analizar al Estado 'en acción'. Las grandes generalizaciones de épocas anteriores se sustituyen así, paulatinamente, por trabajos más sofisticados en términos metodológicos; más detallados en cuanto a su contenido empírico; y más ambiciosos en lo que respecta a su alcance histórico. Esta tesis habrá cumplido con su objetivo si sirve para estimular la producción de estudios sobre México cuyos autores acepten el reto que implica cumplir con estas nuevas exigencias.

**SERIE I: CUADROS SOBRE GASTO
EDUCATIVO FEDERAL Y ENSEÑANZA
NORMAL**

GASTO PUBLICO FEDERAL EJERCIDO EN EDUCACION
(Miles de millones de pesos constantes de 1970)

	Gasto total federal ejercido en educación (1)	Presupuesto total federal ejercido sin organismos (2)	Presupuesto total federal ejercido con organismos (3)	Producto interno bruto (4)	(1)/(2) (%)	(1)/(3) (%)	(1)/(4) (%)
1970	7.8	52.6	109.2	444.3	14.8	7.1	1.8
1976	19.7	110.7	224.4	635.9	17.8	8.8	3.1
1981	34.4	239.2	442.8	956.2	14.4	7.8	3.6
1982	34.7	316.3	533.5	947.8	11.0	6.5	3.7
1984	25.2	247.5	406.2	904.6	10.2	6.2	2.8
1986	23.7	320.7	485.7	890.6	7.4	4.9	2.7

*Fuentes: Cuentas nacionales de México, Serie de 1970 a 1986.
Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Serie de 1970 a 1986.
Indice general de precios al consumidor, Serie de 1970 a 1986, Banco de México.
Indicadores económicos, Serie de 1970 a 1986, Banco de México.*

Ver Juan Prawda (1987:186).

EDUCACION NORMAL BASICA 1976-87

Escuelas	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
Sistema Federal	55	63	92	98	112	112	116	118	115	116	108
Sistema Est./Aut.	94	91	97	105	109	122	128	134	135	133	115
Sistema Particular	178	195	223	237	260	262	278	273	265	239	177
TOTAL:	327	349	412	440	481	496	522	525	515	488	400

Docentes

Sistema Federal	2,066	2,542	2,790	2,684	3,108	3,063	3,139	3,246	3,294	*	2,290
Sistema Est./Aut.	3,111	3,146	3,360	3,535	3,585	4,219	4,308	4,640	5,627	*	1,834
Sistema Particular	4,395	4,798	5,130	5,397	6,142	5,845	5,819	6,199	5,009	*	1,528
TOTAL:	9,572	10,486	11,280	11,616	12,835	13,127	13,266	14,085	13,930	*	5,652

* El personal docente está incluido en educación superior

Alumnos

Sistema Federal	38,353	42,109	47,602	45,800	55,039	52,482	45,483	41,445	29,693	18,982	8,875
Sistema Est./Aut.	41,649	44,677	51,410	53,800	55,287	62,552	62,191	54,484	38,273	24,156	9,466
Sistema Particular	55,979	70,226	78,226	80,600	105,791	88,523	82,493	63,211	38,920	21,562	8,474
TOTAL:	135,981	157,012	177,238	180,200	216,117	203,557	190,167	159,140	106,886	64,700	26,815

Fuentes: MEMORIA. 1976-1982 : Tomo I, SEP

INFORME DE LABORES: 1976-1987, SEP

EDUCACION NORMAL SUPERIOR 1976-87

Escuelas	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87
Sistema Federal	4	4	5	6	8	4	7	6	11	97	99
Sistema Est./Aut.	16	17	16	23	27	36	37	37	19	151	167
Sistema Particular	14	15	15	13	22	24	31	32	30	122	133
TOTAL:	34	36	36	42	57	64	75	75	60	370	399

Docentes

Sistema Federal	393	382	401	932	1,040	952	1,260	1,226	822	2,580	3,169
Sistema Est./Aut.	1,175	1,043	1,056	2,063	2,665	2,833	2,749	2,828	2,315	4,425	5,043
Sistema Particular	566	512	602	860	1,438	1,606	1,646	1,878	1,777	2,936	3,416
TOTAL:	2,134	1,937	2,059	3,855	5,143	5,391	5,655	5,932	4,914	9,941	11,628

Alumnos

Sistema Federal	4,937	5,067	5,677	14,168	16,093	17,835	14,546	14,680	4,830	16,607	18,615
Sistema Est./Aut.	29,708	19,151	31,188	50,322	65,707	70,510	67,513	66,222	53,232	60,711	57,080
Sistema Particular	8,117	7,257	8,015	24,170	41,030	43,178	51,912	59,191	49,795	49,038	48,739
TOTAL:	42,762	31,475	44,880	88,660	122,830	131,523	133,971	140,093	107,857	126,356	124,434

Fuentes: MEMORIA, 1976-1982 : Tomo I, SEP

INFORME DE LABORES: 1976-1987, SEP

**SERIE II: CUADROS SOBRE LA
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA
NACIONAL**

A. SERVICIOS

SISTEMA ESCOLARIZADO

Licenciaturas:

- Pedagogía (de febrero de 1979 a la fecha)
- Psicología Educativa "
- Administración Educativa "
- Sociología de la Educación "
- Educación Indígena (de 1982 a la fecha)
- Educación Básica (se atiende el reingreso desde 1986)
- Educación de Adultos "

Especializaciones: (se ofrecen desde septiembre de 1987)

- Educación Matemática
- Enseñanza del Español
- Planeación, Desarrollo y Evaluación de la Práctica Docente
- Teoría Educativa y Modelos Pedagógicos
- Docencia en Formación Social Mexicana
- Formación de Educadores de Adultos

Maestrías:

- Educación Media (de enero de 1988 a la fecha)
- Educación (de septiembre de 1987 a la fecha)
- Educación Preescolar y Primaria (de enero de 1988 a la fecha)
- Educación Especial en el Area de Problemas de Aprendizaje (de octubre de 1987 a la fecha.
- Educación de Adultos (en proceso)

SISTEMA DE EDUCACION A DISTANCIA

Licenciaturas:

- Educación Preescolar y Primaria Plan 1975
- Educación Básica

Especialización:

- Educación a Distancia (únicamente a maestros de la UPN)

SISTEMA SEMIESCOLARIZADO

Licenciaturas:

- Educación Preescolar y Primaria Plan 1985
- Educación Telesecundaria (únicamente en la Unidad de Villahermosa, Tabasco)

En 1988 la Institución cuenta con 74 Unidades en todo el país, 21 locales propios, 45 arrendados y 8 prestados.

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

B. PRESUPUESTO.**I. PRESUPUESTOS EJERCIDOS***

Capítulo	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Servicios Personales	1,801	2,623	3,592	6,018	17,158	37,995
Gastos de Operación	244	122	595	623	4,724	9,229
Inversión	6	-	21	21	344	97
Suma	2,051	2,745	4,208	6,662	22,226	47,321

Presupuesto real ejercido*

(Valores 1987)

Servicios Personales	25,025	22,893	19,153	15,599	17,158	24,810
Gastos de Operación	3,390	1,065	3,168	1,796	4,724	6,027
Inversión	83	-	112	54	344	63
Suma	28,498	23,958	22,433	17,449	22,226	30,900

Índice del Presupuesto real ejercido* (1982 = 100)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Servicios Personales	77	71	59	48	53	77
Gastos de Operación	104	33	97	55	145	184
Inversión	166	-	244	108	688	126

II. SUBSIDIO FEDERAL*

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	*1987	1988
MONTO	1,414	2,014	2,764	3,775	6,324	21,475	47,321

* en millones

III. PRESUPUESTO AUTORIZADO 1988

<u>POR PARTIDA</u>	<u>MONTO</u>	<u>%</u>
Servicios Personales	37,813.4	79.9
Gastos de Operación	9,410.8	20.0
Inversión	97.0	0.1
Suma	47,321.2	100.0

<u>POR FUNCION</u>	<u>MONTO</u>	<u>%</u>
Docencia	33,645.1	71.1
Investigación	1,177.1	2.5
Difusión y Extensión	1,155.1	2.4
Apoyo Académico	2,069.2	4.4
Apoyo Administrativo	9,274.7	19.6
Suma	47,321.2	100.0

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

PLANTILLA DEL PERSONAL

TIPO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Superiores					18	18	18	17	12	12	12
Medios					91	91	118	118	118	118	118
Académicos	87	1,085	1,099	1,649	1,362	1,319	1,402	1,402	1,231	2,031	2,581
Administrativos	70	703	713	1,140	1,499	1,509	1,482	1,441	1,397	1,256	1,369
Suma	157	1,788	1,812	2,789	2,970	2,937	3,020	2,978	2,758	3,417	4,080

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

MATRICULA

SISTEMA	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Abierto	58,654	77,682	100,926	123,842	21,953	21,363	20,074	13,099	28,416	32,600
Escolarizado	1,286	2,120	3,775	4,730	1,841	1,609	1,814	4,012	4,356	4,059
Maestrías	441	224	184	232						
Suma	60,381	80,026	104,885	128,804	23,794	22,972	21,888	17,111	32,772	36,659

Fuente 1979-1982: *Secretaría de Educación Pública, MEMORIA 1976-1982*

Fuente 1983-1988: *Secretaría de Educación Pública, INFORME DE LABORES 1983-1984, 1984-1985, 1985-1986, 1986-1987, 1987-1988, 1988-1989*

EGRESADOS Y TITULADOS

Alumnos titulados (Sistema Abierto)

Período 1980 - 1987	2,387
Programa 1988	5,600

METAS

- En 1988
- Sistema Abierto, atender a 32,600 profesores
 - Sistema Semiescolarizado, atender a 39,200 profesores
 - Sistema Escolarizado, atender a 3,500 profesores

Fuente: *Dirección de Planeación, UPN.*

C. RELACIONES Y PORCENTAJES

INVESTIGACION

Número de investigadores	31
Número de investigadores titulares	14
Relación	2.2
Títulos publicados	10

Porcentaje de personal docente por grado académico:

LICENCIATURA	MAESTRIA	DOCTORADO	OTRO
87%	10%	2%	1%

Personal docente por tipo de nombramiento:

TIEMPO COMPLETO	MEDIO TIEMPO	ASIGNATURA	SUMA
969	841	771	2581

Costo por alumno con relación al presupuesto ejercido a valores de 1987:

AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MILLONES	1.2	1.0	0.7	0.6	0.4	0.4

Fuente: Dirección de Planeación, UPN.

**SERIE III: CUADROS SOBRE SALARIOS,
PARTICIPACION POLITICA E
INSERCIÓN EN EL APARATO FEDERAL
DEL MAGISTERIO**

SALARIOS MENSUALES AL INICIO DE CADA AÑO
(Pesos constantes de 1982)

	1983	1988	Decremento (%)
Maestro de primaria titulado	22,504	14,776 ¹	-34.3
con educación superior	24,170	15,444	-36.1
con actividades cocurriculares y con educación superior ²	-	18,114	-25.1 ³
Directivo de primaria titulado	25,906	15,681	-39.5
con educación superior	28,763	16,349	-43.1
con actividades cocurriculares y con educación superior ²	-	19,143	-33.5 ⁴

¹ Incluye además del sueldo, material didáctico, despensa, asignación pedagógica genérica y específica, compensación.

² Elevó la plaza de jornada de 25 horas-semana-mes a 30 horas para principios de enero de 1988. A partir de marzo de 1988 se incrementa a 31 horas y en septiembre de 1988 a 32 horas. En marzo de 1988 el sueldo aumentó 3%.

³ Con respecto a los \$ 24,170.

⁴ Con respecto a los \$ 28,763.

Fuente: Catálogo de Empleos de la Federación 1982 y 1988. Dirección General del Servicio Civil, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Ver Juan Prawda (1987:197).

**MIEMBROS DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION
QUE HAN SIDO ELECTOS POPULARMENTE
EN EL PERIODO QUE SE INDICA**

ENTIDAD	GOBERNADOR	SENADORES			DIPUTADOS FEDERALES				DIPUTADOS LOCALES				AYUNTAMIENTOS (PDTE.MPAL.,SINDICOS,REGIDORES)			
	1979-85	1976-82	1982-88	1976-79	1979-82	1982-85	1985-88	1976-79	1979-82	1982-85	1985-88	1975-78	1978-81	1981-84	1984-87	
AGS.	1 74-80	1	1			1		3 74-77	3 77-80	1 80-83	3 83-86 5 86-89					
B.C.					1			1 74-77	3 77-80	2 80-83	2 83-86 1 86-89		1 77-80			
B.C.S.	1 75-81 1 81-87 1 87-92	1	1		1	1	1	8 75-88	8 78-80	9 81-83	12 84-86 14 87-89	3 75-77	3 78-80	4 81-83	4 84-86 4 87-89	
CAMP.		1	1									1 77-79		2 80-82	2 83-85	
COAH.					1	2	2	1			1	4 76-78	4 79-81	3 82-85	1 85-87	
COL.							1 85-87				1				1	
CHIS.		1				1			1		2					
CHIH.	EN LAS FUENTES CONSULTADAS NO SE ENCONTRO LA INFORMACION SOLICITADA															
D.F.				1												
DGO.									1 81-83 1 81-84 1 83-86	2 86-89					1 83-86 4 86-89 6 83-85 8 86-88	
GTO.					1	1	1		2	1	2			1 80-82		
GRO.	EN LAS FUENTES CONSULTADAS NO SE ENCONTRO LA INFORMACION SOLICITADA															
HGO.								2	4	2	1		14	21	18	
JAL.		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1					
MEX.				1				1	1	1	1		1 80-83	1 83-85	2 85-88	
MICH.						1	1			1 83-86	1 86-89				15 87-89	
MOR.								1	1	1						
NAY.								2 75-78	5 78-81	1 81-84	3 84-87 2 87-90	3	4	7	12 87-90	
N.L.				1	1	1	1	1	1	1	1	1		1		
OAX.				1 77-79	3	2			2 77-80	6 80-83 2 83-86 2	3 86-89 3 85-88	8	11	18	38 84-87 18 86-89	
PUE.				1	1	1	1	1	1	1	1					
QRO.								2			1	4 76-79		2 82-85	2 85-88	
Q.ROO.	1	1	1 86-88	1		1		2 75-78	2 78-81	4 81-84	3 84-87	1	3	4	2	
S.L.P.	1					1	1			3 81-84	3 84-87			11 82-85	5 86-89	
SIN.				1	2			3 74-77	2 77-80	5 80-83 2 83-86	4 86-89	2	2	3	7 87-89	
SON.								4		2	2	6 76-79	7 79-82	6 82-85	5 85-88	
TAB.								1 77-79	3 80-83	1 83-85	1 86-88			1 80-82	1 86-88	
TAMPS.				2		1				7	4			4	8 87-90	
TLAX.								1 77-80	2 80-83	2 83-86	2 86-89		6 77-79	2 80-82	9 86-88	
VER.				1	1	1	1	1 77-80	2 80-83	1 83-86	1 86-89	46 76-79		21 82-85	31 85-88	
YUC.								1 76-78	2	2 82-84	2 85-87	1 76-78			1 85-87	
ZAC.					1	1		2 77-80	2 80-83	2 83-86	2 86-89	11 77-79	11 80-82	12 83-85	14 86-88	
TOTAL	5	6	5	11	14	16	12	39	51	65	85	91	67	124	231	

Fuente: Registro Nacional de Electores

**TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA
Número de trabajadores efectivos**

Sector	Número de trabajadores (miles)	Participación porcentual
TOTAL	3,751	100.0
GOBIERNO FEDERAL	3,071	81.9
Central	1,480	39.5
Distrito Federal	182	4.9
Suma	1,662	44.4
Paraestatal Federal	1,409	37.5
GOBIERNOS ESTATALES	454	12.1
Central	394	10.5
Paraestatal	60	1.6
GOBIERNOS MUNICIPALES	226	6.0

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP, TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, 1988

**COMPOSICION FUNCIONAL DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL CENTRAL**

Función	Número de trabajadores (miles)	%
TOTALES	394	100.0
SOBERANIA Y GOBIERNO	115	29.3
Gobierno	4	.9
Planeación, administración y control financiero y patrimonial	50	12.8
Orden Público y seguridad ciudadana	61	15.6
SOCIALES	262	66.4
Educación y cultura	243	61.7
Seguridad social y salud	6	1.4
Vivienda, desarrollo urbano y comunitario	13	3.3
FOMENTO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y OTRAS FUNCIONES PUBLICAS	17	4.3
A la agricultura, silvicultura y ganadería	6	1.5
A la industria, comercio y servicios	4	1.1
Transporte y comunicaciones	3	.6
Otras funciones públicas	4	1.1

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP, TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, 1988

**TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRAL
COMPOSICION SECTORIAL Y FUNCIONAL**

	Funciones							
	Total		Gobierno		Sociales		Promoción económica	
	(miles)	%	(miles)	%	(miles)	%	(miles)	%
TOTAL	1,480	100.0	287	100.0	956	100.0	237	100.0
Educación Pública	830	56.1			830	86.8		
Defensa Nacional	145	9.8	145	50.5				
Agricultura y R.H.	122	8.2					122	51.5
Salud	105	7.1			105	11.0		
Comunicaciones y Transportes	69	4.7					69	29.1
Hacienda y Crédito Público	55	3.7	55	19.0				
Marina	39	2.6	39	13.5				
Desarrollo Urbano y Ecología	21	1.4			21	2.2		
Reforma Agraria	21	1.4					21	8.8
Programación y Presupuesto	15	1.0	15	5.2				
Gobernación	13	.9	13	4.5				
Comercio y Fomento Industrial	12	.8					12	5.1
Trabajo y Previsión Social	7	.5	7	2.4				
Pesca	6	.4					6	2.6
Procuraduría de Justicia	5	.4	5	1.6				
Energía, Minas e I.P.	4	.3					4	1.6
Relaciones Exteriores	4	.3	4	1.3				
Turismo	3	.2					3	1.3
Contraloría	2	.1	2	1.0				
Presidencia	2	.1	2	1.0				

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, INAP, TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, 1988

BIBLIOGRAFIA

- Abente, Diego. Policy Formation in Democratic Regimes: The Case of Venezuela. Ponencia LASA, 1985.
- Academia Nacional de la Cultura. Historia mínima del SNTE. México: Ediciones del Magisterio, 1983.
- Adler Hellman, Judith. Mexico in Crisis. New York: Holmes & Meier Publishers, 1983.
- Ai Camp, Roderic. "The Middle-Level Technocrat in Mexico", en The Journal of Developing Areas, N° 6, julio de 1972.
- Ai Camp, Roderic. "La educación de la élite política mexicana", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 43, N° 1, enero-marzo de 1981.
- Ai Camp, Roderic (ed.). Mexico's Political Stability: The Next Five Years. Boulder: Westview Press, 1986.
- Ake, Claude. "Modernization and Political Instability: A Theoretical Exploration", en World Politics, Vol. 26, N° 4 , julio de 1974, pp. 576-591.
- Ake, Claude. "A Definition of Political Stability", en Comparative Politics, Vol. 7, N° 2, enero de 1975, pp. 271-284.
- Aldrete Haas, José Antonio. "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: La política de vivienda del INFONAVIT", en Estudios Sociológicos, Vol. 1, N° 2, mayo-agosto, 1983.
- Aldrete Haas, José Antonio. The Decline of the Mexican State? The Case of Statehousing Intervention 1917-1988. Tesis doctoral no publicada, MIT, 1989.
- Adelman, I. y J. Hihn. "Politics in Latin America: A Catastrophe Theory Model", en Journal of Conflict Resolution, Vol. 26, N° 4, 1982.
- Alford, Robert. "Paradigms of Relations between State and Society", en L. N. Lindberg, R. Alford, C. Crouch y C. Offe (eds.) Stress and Contradictions in Modern Capitalism. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975.

-
- Alford, Robert y Roger Friedland, Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1985.
- Alonso, José Antonio. El Estado Mexicano. México: Editorial Nueva Imagen, 1982.
- Alvarado, Arturo (ed.). Electoral Patterns and Perspectives in Mexico. La Jolla, Ca.: Center for US-Mexican Studies, 1987.
- Alvarez García, Isaías. "La difusión de las ideas y el cambio en la formación de maestros de primaria en México", en Revista del Centro de Estudios Educativos, Vol. 5, N° 3, 1975, pp. 13-62.
- Alvarez García, Isaías et. al. "Formación y actualización del magisterio", en Diagnóstico del sistema educativo nacional. México: Dirección General de Planeación-Dirección de Evaluación, SEP, 31 de mayo de 1977.
- Alvarez Barret, Luis. "Justo Sierra y la obra educativa del porfiriato 1901-1911", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México, México: SEP-FCE, 1981, pp. 83-115.
- Anderson, Bo y James Cockcroft. "Control and Cooptation in Mexican Politics", en International Journal of Comparative Sociology, Vol. 7, N° 1, marzo de 1966, pp. 2-28.
- Arias, Almaraz C. y J. R. Jiménez, "La escuela normal oral de experimentación", en Boletín del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio; SEP, N° 1, marzo de 1960.
- Arnaut Salgado, Alberto. Las políticas de formación de los profesores de educación primaria en el México postrevolucionario (periodización). Mimeo: FLACSO, 1987.
- Arnaut Salgado, Alberto. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Secretaría de Educación Pública y el sistema político mexicano. Mimeo: FLACSO, 1988.
- Arriaga, Ma. de la Luz. "El magisterio en lucha", en Cuadernos Políticos, N° 27, 1981, pp. 79-101.
- Ayres, Robert. "Political Regimes, Explanatory Variables and Public Policy in Latin America", en Journal of Developing Areas, Vol. 10, N° 1, 1975, pp. 15-36.
- Bailey, John. "Presidency, Bureaucracy and Administrative Reform in México", en Inter-American Economic Affairs, Vol. 34, N° 1, verano de 1980, pp. 27-59.

-
- Barguellini, Eva. México: luchas sindicales y charrismo. Buenos Aires: Centro Editorial de América Latina, 1983.
- Basañez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980. México: Siglo XXI, 1981.
- Basurto, Jorge. Cárdenas y el poder sindical. México: Ediciones Era, 1983.
- Becker, David. The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in Revolutionary Peru. New Jersey: Princeton University Press, 1983.
- Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe. "Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State versus Transnational Automobile Corporations", en World Politics, N° 32, 1979, pp. 57-89.
- Benoit, André. Changing the Educational System: A Colombian Case Study. Munich: Weltforum Verlag, 1974.
- Benveniste, Guy. A Sociological Study of Educational Planning in Mexico. California: Stanford University Press, 1968.
- Benveniste, Guy. Bureaucracy and National Planning: A Sociological Case Study in Mexico. New York: Praeger, 1970.
- Brachet-Márquez, Viviane y Rainer Godau. "Burocracia y políticas públicas: Perspectiva desde América Latina", en Estudios Sociológicos Vol. 2, N° 1, 1983.
- Brachet-Márquez, Viviane. "Proceso organizacional y políticas estatales: Un acercamiento metodológico", en Estudios Sociológicos Vol. 4, N° 2, 1984a.
- Brachet-Márquez, Viviane. "El proceso social en la formación de políticas públicas: El caso de la planificación familiar", en Estudios Sociológicos Vol. 5-6, N° 2, 1984b.
- Brachet-Márquez, Viviane. "La planificación familiar en México: Proceso de elaboración de una política pública", en Revista Mexicana de Sociología, N° 46, Vol. 2, 1984c.
- Brachet-Márquez, Viviane. State and Society in Mexico: Population and Environmental Policies in a Comparative Perspective. Mimeo, 1989.
- Brachet-Márquez, Viviane y Karen Kovacs. "Obstáculos y perspectivas para la explicación del cambio sociopolítico", México: El Colegio de México, en prensa.

- Block, Fred. "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", en Socialist Revolution, N° 7, 1977, pp. 6-28.
- Bolaños, Martínez Raúl. "Orígenes de la Educación Pública en México", en Fernando Solana et. al. Historia de la Educación Pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 11-40.
- Bossert, Thomas J. "Can We Return to the Regime for Comparative Policy Analysis? or, The State and Health Policy in Central America", en Comparative Politics, Vol. 15, N° 4, julio de 1983, pp. 419-441.
- Brandenburg, Frank. The Making of Modern Mexico. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1964.
- Bravo Ahuja, Víctor y José A. Carranza Palacios. La obra educativa 1970-1976. México: SEP, septiembre de 1976.
- Britton, John A. Educación y radicalismo en México, 1931-1940. México: Sep Setentas, 1976 (2 vols).
- Britton, John A. "Teacher Unionization and the Corporate State in Mexico", en Hispanic American Historical Review. Vol. 59, N° 4, 1979, pp. 674-690.
- Bunker, Stephen. "Policy Implementation in an Authoritarian State: A Case From Brazil", en Latin American Research Review, Vol. 18, N° 1, 1983, pp. 33-58.
- Bunker, Stephen. "Social Welfare Programs in the Brazilian Amazon, 1970-1975", en Steven Hughes y Kenneth Mijeski, Politics and Public Policy in Latin America. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984, pp. 65-76.
- Caballero, Arquímedes y Salvador Medrano. "El segundo período de Torres Bodet: 1958-1964", en Fernando Solana et. al. Historia de la Educación Pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 360-402.
- Calvo, Beatriz. Poder y educación: Un estudio de caso sobre la Escuela Normal Superior de México (1972-1976), Mimeo: CIESAS, 1986.
- Camacho, Manuel. La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato. México: Siglo XXI, 1981.

- Cammack, Paul. "The Political Economy of Contemporary Military Regimes in Latin America: From Bureaucratic Authoritarianism to Restructuring", en Paul Cammack y Philip O'Brien (eds). Generals in Retreat: the Crisis of Military Rule in Latin America. G. B.: Manchester University Press, 1985.
- Cardiel Reyes, Raúl. "El período de conciliación y consolidación 1946-1958", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México, México: SEP-FCE, 1981, pp. 327-359.
- Cardoso, Fernando H. Autoritarismo e Democratização. Río de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- Cardoso, Fernando H. "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier (ed.). The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979, pp. 33-57.
- Cardoso, Fernando H. The Authoritarian Regime at the Crossroads: The Brazilian Case. Washington: Wilson Center Working Paper N° 93, 1981.
- Cardoso Fernando H. A Democracia na America Latina, CEBRAP No. 10, octubre de 1984.
- Carranza, José Antonio. Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa. México: SEP, 1976.
- Castrejón Díez, Jaime. Sobre el pensamiento educativo del régimen actual. México: SEP, 1974.
- Castro, Eusebio. "Trayectoria ideológica de la educación en México", en Historia Mexicana. Vol. 4, octubre-diciembre de 1954, pp. 198-217.
- Cawson, Alan. "Pluralism, Corporatism and the Role of the State", en Government and Oppositions, Vol. 13, N° 2, 1978.
- Cawson, Alan. Organized Interests and the State. London: Sage Publications, 1985.
- Cárdenas Vázquez, Sebastián et. al. Ciento cincuenta años en la formación de maestros mexicanos. México: CNTE, Cuaderno N° 8, 1984.
- Chalmers, Douglas A. "The Politicized State in Latin America", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977, pp. 23-46.

-
- Chávez Montes Domínguez, Julio. Trayectoria intervencionista del Estado mexicano en materia educativa. México: Escuela Libre de Derecho, 1976.
- Cisneros Farías, Germán. El artículo tercero constitucional: Análisis histórico, jurídico y pedagógico. México: Editorial Trillas, 1970.
- Collier, David (ed). The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.
- Collier, David y Ruth Berins Collier. "Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis in Latin American Corporatism", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977.
- Collier, Berins Ruth y David Collier. "Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism'", en American Political Science Review, Vol. 73, 1979.
- Cook, Karen. Organizing Opposition within Official Unions: Structure and Strategy in the Mexican Teachers' Union. Ponencia LASA, 1989.
- Cordova, Arnaldo (ed.). La ideología de la Revolución Mexicana. México, D.F.: ISUNAM/ERA, 1973.
- Cornelius, Wayne et. al. (eds.), Mexico's Alternative Political Futures. La Jolla, Ca.: Center for US-Mexican Studies, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México: Joaquín Mortiz, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel. "La crisis de México", en Cuadernos Americanos, Vol. 32, N° 2, marzo-abril de 1974, pp. 29-51.
- Curiel Méndez, Martha Eugenia. "La educación Normal", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 426-462.
- Davis, Diane E. The State and Mexico's Debt Crisis: National and International Prerogatives and Constraints. Ponencia ASA, 1986.
- De Castro, Maria Helena. Fragmentation and Decision: The Case of Fuel Alcohol in Brazil. Ponencia LASA, 1985.
- De los Reyes, Yolanda. "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.). Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986.

- Dix, Robert. "The Breakdown of Authoritarian Regimes", en Western Political Quarterly, Vol. 35, N° 4, diciembre de 1982.
- Dror, Y. Public Policymaking Re-examined. San Francisco: Chandler, 1968.
- Duncan Baretta, Silvio y Helen E. Douglas. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: A Review Essay", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977, pp. 513-526.
- Duncan, John. "Peasant Society and Clientelist Politics", en American Political Science Review. Vol. 64, N° 2, junio de 1979, pp. 411-425.
- Dye, T. R. Policy Analysis. Alabama: University of Alabama Press, 1976.
- Easton, David. The Political System. New York: Knopf, 1953.
- Easton, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems", en World Politics. N° 9, 1957, pp. 383-400.
- Easton, David. A Framework for Political Analysis. New Jersey: Prentice Hall, 1965.
- Easton, David. A Systems Analysis of Political Life. Chicago: University of Chicago Press, 1979.
- Eckstein, Susan. "The State and the Urban Poor", en José Luis Reyna y Richard Wehnert (eds.). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn.: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 23-46.
- Entrevista a Othón Salazar. "Educación de alta calidad cuando los maestros tengan salarios justos", en Razones, 16-29 de junio de 1980, pp. 16-17.
- Entrevista al rector de la UPN. "Indispensable elevar la calidad del magisterio", en Razones, 6-19 de octubre de 1980, pp. 54-55.
- Erickson, Kenneth Paul. The Brazilian Corporative State and Working Class Politics. Berkeley: University of California Press, 1977.
- Escuela Nacional de Maestros. El esfuerzo educativo en la Escuela Nacional de Maestros. México: Editorial Pax, 1929.
- Espinosa, José Antonio. "Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE", en Historias N° 1, julio-septiembre de 1982.

-
- Evans, David R. Reponsive Educational Planning: Myth or Reality?. International Institute for Educational Planning IIEP, Occasional Papers N° 47, 1977.
- Evans, Peter. Dependent Development: The Alliance of Multinational State and Local Capital in Brazil. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. Bringing the State Back In. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1985.
- Foster, George. Tzintzuntzan: Mexican Peasants in a Changing World. Boston: Little Brown, 1967.
- Foweraker, Joe. Popular Movements and the Transformation of the Mexican Political System. Ponencia LASA, 1988.
- Fox, Jonathan. The Political Dynamics of Reform. The Case of the Mexican Food System 1980-1982, Tesis doctoral no publicada, MIT 1986.
- Fuentes Molinar, Olac. "Educación, Estado y Sociedad en México", en México Hoy. México: Siglo XXI, 1979.
- Fuentes Molinar, Olac. "Los maestros y el proceso político de la UPN", en Educación Democrática, N° 7, 1980.
- Fuentes Molinar, Olac. Educación y política en México. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.
- Gallo Martínez, Víctor. Política Educativa en México. México: Editorial Oasis, 1966.
- Galván, Luz Elena, Patricia Greaves y Rosa Vera Castelló. Simposio sobre el magisterio nacional. (Vol. 1) México: Cuadernos de la Casa Chata N° 29, 1980.
- Galván, Luz Elena. Los maestros y la educación pública en México. México: CIESAS, 1985.
- García Barduño, José María Ernesto. Las contradicciones en la formación de maestros de educación primaria: El caso de la Escuela Nacional de Maestros, Tesis de Maestría no publicada, Universidad Iberoamericana, 1983.
- García Solís, Iván. "Participación política de los trabajadores de la educación", en Educación Democrática N° 1, 1978.

- Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México 1928-1945. México: Siglo XXI, 1982.
- Geller, Daniel. "Economic Modernization and Political Instability in Latin America: A Causal Analysis of Bureaucratic-Authoritarianism", en Western Political Quarterly, Vol. 35, N° 1, marzo de 1982.
- Gentleman, Judith (ed.). Mexican Politics in Transition, Boulder, Colorado: Westview Press, 1987.
- Gershuny, J. I. "Policymaking Rationality: A Reformulation", en Policy Sciences, N° 9, 1978, pp. 295-316.
- Godau, Rainer. Estado y acero, México: El Colegio de México, 1982.
- Gómez, Tagle Silvia. "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", en Estudios Sociológicos. Vol. 6, N° 16, enero-abril, 1988.
- González-Block, Miguel Angel. Economía política de las relaciones centro locales en las instituciones de salud. Tesis doctoral no publicada, El Colegio de México, 1989.
- González Casanova, Pablo. La democracia en México. México: Editorial ERA, 1965.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords). México, hoy. México: Siglo XXI, 1979.
- González Cosío, Arturo. "Los años recientes. 1964-1976", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981. pp. 403-425.
- Goodin, Robert. Political Theory and Public Policy. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- Gómez Navas, Leonardo. Política educativa en México. México: Editorial Patria, 1968.
- Gómez Navas, Leonardo. "La revolución mexicana y la educación popular", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 116-156.
- Gómez Saavedra, Romeo. "La reforma de la enseñanza normal", en Boletín de Información Pedagógica. México: ENM, N° 1, mayo-junio de 1966, pp. 7-8.

-
- Greenberg, Martin. Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study. Lexington, Mass: Heath Lexington Books, 1970.
- Grindle, Merilee. Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy. Berkeley: California University Press, 1977a.
- Grindle, Merilee. "Power, Expertise and the Técnico: Suggestions from a Mexican Case Study", en Journal of Politics. Vol. 39, N° 2, 1977b., pp. 399-426.
- Grindle, Merilee. Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980.
- Gruber, Wilfried. "Career Patterns of Mexico's Political Elite", en Western Political Quarterly. Vol. 24, N° 3, septiembre de 1971, pp. 467-482.
- Guerra Rodríguez, Diodoro. La descentralización educativa: Estrategia para el desarrollo. México: Editorial LEEGA, 1987.
- Gutiérrez Garduño, Donaciano. "Algunas realizaciones del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio", en Boletín del IFCM. México: SEP, N° 7, septiembre de 1960, pp. 424-427.
- Guzmán, José Teódulo. Alternativas para la Educación en México. México: Editorial Gernika, 1978.
- Hall, Richard y Robert Quinn. Organizational Theory and Public Policy. Calif: Sage Publications, 1983.
- Ham, Christopher y Michael Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. New York: St. Martin's Press, 1984.
- Hamilton, Nora. "Mexico: The Limits of State Autonomy", en Latin American Perspectives, Vol. 11, N° 2, verano de 1975, pp. 81-108.
- Hamilton, Nora. The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1982.
- Hamilton, Nora "State-Class Alliances and Conflicts: Issues and Actors in the Mexican Economic Crisis", en Latin American Perspectives. Vol. 43, N° 4, otoño de 1984, pp. 6-32.
- Hansen, Roger D. The Politics of Mexican Development. Baltimore: John Hopkins University Press, 1971.

- Hanson, Mark E. "Administrative Development in the Colombian Ministry of Education: A Case Analysis of the 1970's", en Comparative Education, Vol. 27, N° 1, 1983, pp. 89-107.
- Hartlyn, Jonathan. "Producer Associations, the Political Regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia", en Latin American Research Review, Vol. 20, N° 3, 1985, pp. 111-138.
- Hecló, H. "Review Article: Policy Analysis", en British Journal of Political Science, N° 2, 1972.
- Heimer, Franz-Wilhelm. "Education and Politics in Brazil", en Comparative Education Review, Vol. 19, N° 2, 1975, pp. 51-67.
- Hernández Santiago, Joel. "Universidad Pedagógica Nacional. Dos años de vida y 54,300 estudiantes", en Razones, 6-19 de octubre de 1980, pp. 51-53.
- Hernández, Fernando. La Universidad Pedagógica Nacional y la destrucción de la profesión de maestros. Mimeo, 1981.
- Hernández, Luis. (comp). Las luchas magisteriales 1979-1981. México: Editorial Macehual, 1981.
- Hernández, Luis. "The SNTE and the Rank and File Teachers' Movement in 1983" en Barry Carr (ed). The Mexican Left, the Popular Movements and the Politics of Austerity. La Jolla, Ca.: Center for U.S. Mexican Studies Monograph, 1986.
- Hernández, Ma. Graciela et. al. La Universidad Pedagógica Nacional. Mimeo, UAM, 1981.
- Hughes, Steven y Kenneth Mijeski. Politics and Public Policy in Latin America. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.
- Hughes, Steven y Kenneth Mijeski. Public Policy Research in Latin America: Approaches to the Question of State Autonomy. Ponencia LASA, 1986.
- Huntington, Samuel P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Ibarra, María Esther. "La Universidad Pedagógica, un proyecto estrangulado por la lucha SEP-SNTE", en Proceso, N° 412, septiembre de 1984, pp. 16-19.
- Iturriaga, José E. "La creación de la Secretaría de Educación Pública", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México. SEP-FCE, 1981, pp. 157-165.

- Jiménez Alarcón, Concepción (coord.). Historia de la Escuela Nacional de Maestros. S.E.P, s.f.
- Jones, Marie Thourson. "The Political Context of Education in the Developing World", en Lascelles Anderson and Douglas Windham. (eds.) Education and Development. Lexington, Mass.: Heath, 1982, pp. 27-46.
- Kaufman Purcell, Susan. "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Case Study", en World Politics, Vol. 25, N° 3, abril de 1973.
- Kaufman Purcell, Susan. The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- Kaufman Purcell, Susan. "The Future of the Mexican System", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 173-192.
- Kaufman Purcell, Susan. "Business-Government Relations in Mexico: The Case of the Sugar Industry", en Comparative Politics, Vol. 13, N° 2, enero de 1981, pp. 221-233.
- Kaufman, Robert. Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1976.
- Kaufman, Robert. "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977a., pp. 109-148.
- Kaufman, Robert. "Mexico and Latin American Authoritarianism", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn.: Institute for the Study of Human Issues, 1977b., pp. 193-232.
- Kaufman, Robert. "Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic-Authoritarian Model", en David Collier (ed.). The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979, pp. 165-253.
- Kaufman, Robert. "Trends and Priorities for Political Science Research on Latin America", en Trends and Priorities for Research on Latin America in the 1980's, Washington: Wilson Center Working Paper N° 111, s/f.

-
- Kelley, Lynn. "The 1966 Venezuelan Tax Reform", en Inter-American Economic Affairs, Vol. 24, N° 1, 1970, pp. 77-92.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Barcelona: Editorial Labor, 1934.
- Kneller, George Frederick. The Education of the Mexican Nation. New York: Octagon, 1973.
- Kovacs, Karen. "La planeación educativa en México: La Universidad Pedagógica Nacional (UPN)", en Estudios Sociológicos. Vol. 1, N° 2 mayo-agosto de 1983, pp. 263-391.
- Kovacs, Karen. State Power and Public Policy-making in Mexico: A Test Case in Educational Planning. Ponencia LASA, 1985.
- Kovacs, Karen. Regime Transformation and Public Policy: A Dynamic Model. Ponencia LASA, 1986.
- Kovacs, Karen. "The Quest for Change in Mexican Education", en Current History, Vol. 86, N° 518, marzo de 1987, pp. 117-120.
- Latapí, Pablo. "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)", en Comercio Exterior. Vol. 25, N° 12, 1975, pp.1323-1333.
- Latapí, Pablo. "Indefiniciones de la UPN", en Proceso N° 99, 25 de septiembre de 1978.
- Latapí, Pablo. Mitos y verdades de la Educación Mexicana 1971-1972. Una opinión independiente. México: Centro de Estudios Educativos, 1979a.
- Latapí, Pablo. Política educativa y valores nacionales. México: Editorial Nueva Imagen, 1979b.
- Latapí, Pablo. Análisis de un sexenio de educación en México: 1970-1976. México: Editorial Nueva Imagen, 1980.
- Lauman, Edward, David Knooke y Kim Yong-Hak. "An Organizational Approach to State Policy Formation: A Comparative Study of Energy and Health Domains", en American Sociological Review, 1985.
- Leal, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. México: El Caballito, 1975a.
- Leal, Juan Felipe. "The Mexican State: 1915-1973. A Historical Interpretation", en Latin American Perspectives. Vol. 2, N° 2, 1975b., pp. 48-80.

- Leal, Juan Felipe. "Apuntes sobre la burocracia en las agrupaciones sindicales", en Cuadernos Políticos, N° 28, enero-marzo de 1980, pp. 65.
- Leal, Juan Felipe. Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo mexicano contemporáneo. UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, s.f.
- Lechner, Norbert (ed.). Estado y política en América Latina. México: Siglo XXI, 1981.
- Lehmbruch, Gerhard y Philippe Schmitter. Patterns of Corporatist Policymaking. Calif.: Sage Publications, 1982.
- Lemarchand, Rene y Keith Legg. "Political Clientelism and Development", en Comparative Politics, Vol. 4, N° 2, enero de 1972, pp. 149-178.
- Lemarchand, Rene. "Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation Building", en American Political Science Review, Vol. 65, N° 1, marzo de 1972, pp. 91-114.
- Lerner, Victoria. Historia de la Revolución Mexicana. México: El Colegio de México, 1979.
- Levin, Henry. "The Limits of Educational Planning", en Hans N. Weiler (ed.). Educational Planning and Social Change. París: UNESCO-IIEPI, 1980.
- Levy, Daniel C. Higher Education Policy in Authoritarian Regimes: Comparative Perspectives on the Chilean Case. Yale Higher Education Research Group Working Paper, s.f.
- Levy, Daniel. Higher Education and the State in Latin America. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely. México: Paradoxes of Stability and Change. Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.
- Linz, Juan. "An Authoritarian Regime: The Case of Spain.", en Erik Allard y Yrjo Littunen (eds), 1964.
- Linz, Juan. "Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain", en Robert Dahl (ed.). Regimes and Oppositions. New Haven: Yale University Press, 1973a.

- Linz, Juan. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en Alfred Stepan (ed.). Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future. New Haven: Yale University Press, 1973b.
- Linz, Juan. "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein and Nelson Polsby (eds.). Handbook of Political Science, Reading, Mass.: Addison Publishing Co., 1975.
- Llinás Alvarez, Edgar. Revolución, educación y mexicanidad. México: UNAM, 1979.
- Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (comps.). La vida política mexicana en la crisis. México: El Colegio de México, 1987.
- Loaeza, Soledad. Clases medias y política en México, México: El Colegio de México, 1988.
- Lowi, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en Public Administration Review, N° 32, 1972.
- Loyo Brambila, Aurora. El movimiento magisterial de 1958 en México. México: Ediciones Era, 1979.
- López Cámara, Fernando. "La reforma educativa y el desarrollo nacional", en Los problemas nacionales, México: UNAM. 1971, pp. 165-186.
- Luna Arroyo, Antonio. El problema de la educación pública en México. México: ENM, 1931.
- Malloy, James M. "Authoritarianism, Corporatism and Mobilization in Peru", en Review of Politics, Vol. 36, N° 1, enero 1974, pp. 53-84.
- Malloy, James M. (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977a.
- Malloy, James M. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Model Pattern", en James Malloy (ed.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977b., pp. 3-22.
- Malloy, James M. "Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia" en James Malloy (ed.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977c., pp. 459-488.
- Manollesco, Mihail. Le siècle du corporatisme. Paris, 1938.

- Massolo, Alejandra y Martha Schteingart (comps.). Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985. México: UNICEF-El Colegio de México, 1987.
- Mattos, Carlos. "Planes versus planificación con la experiencia latinoamericana", en Revista de la Cepal, N° 8, agosto de 1979.
- Matute, Alvaro. "La política educativa de José Vasconcelos", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE: 1981, pp. 166-182.
- Maxfield, Sylvia. International Finance, the State and Capital Accumulation: Mexico in Comparative Perspective, Tesis doctoral no publicada, Harvard University, 1988.
- May, Judith V. y Aaron Wildavsky, B (eds.). The Policy Cycle, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1978.
- McClintock, Cynthia. "The Agrarian Reform Policy in Peru", en Steven Hughes y Kenneth Mijeski. Politics and Public Policy in Latin America, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984, pp. 77-86.
- McGinn, Noel, Ernesto Schiefelbein y Donald Warwick. "Educational Planning as a Political Process: Two Case Studies from Latin America", en Comparative Education Review, Vol. 23, N° 2, junio de 1979, pp. 218-239.
- McGinn, Noel y Donald Warwick. The Evolution of Educational Planning in El Salvador: A Case Study. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, Discussion Paper N° 71, 1979.
- McGinn, Noel y Donald Warwick. "La planeación educativa: ¿Ciencia o política?", en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. 11, N° 2, 1981, pp. 9-32.
- McGinn, Noel, Guillermo Orozco y Susan Street. La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: Un proceso técnico en un contexto político. México: Fundación Javier Barros Sierra y GEFE, 1983.
- Medina, Luis. Historia de la Revolución Mexicana (período 1940-1952), México: El Colegio de México, 1978.
- Mejía Zuñiga, Raúl. "La escuela que surge de la revolución", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE: 1981, pp. 183-233.

-
- Meyer, Lorenzo. "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico" en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 3-22.
- Meyer, Lorenzo. "Los tiempos de nuestra historia", en Estudios, N° 7, México: ITAM, invierno de 1986, pp. 97-104.
- Middlebrook, Kevin. "Prospects for Democracy: Regime Transformation and Transitions from Authoritarian Rule. A Rapporteur's Report", Washington: Wilson Center Working Paper N° 62, s.f.
- Middlebrook, Kevin. "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. Transitions from Authoritarian Rule. Maryland: John Hopkins University Press, 1986, pp. 123-147.
- Miliband, Ralph. The State in Capitalist Society. New York: Basic Books, 1969.
- Molinar Horcasitas, Juan. "The 1985 Federal Elections in Mexico: The Product of a System", en Arturo Alvarado (ed.). Electoral Patterns and Perspectives in Mexico, La Jolla, Ca.: Center for U.S.-Mexican Studies, 1987.
- Moreno Fernández, Xóchitl Leticia. La constitución del magisterio nacional 1920-1933. Tesis de Maestría no publicada, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, julio de 1985.
- Moreno, Fernando. Exposición de motivos del proyecto sobre las reformas constitucionales entre las que se incluyen la referente a la federalización de la educación primaria y la normal. México: Secretaría de Gobernación, 1920.
- Moreno y Kalbtk, Salvador. "El porfiriato: primera etapa (1976-1910)", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 41-82.
- Moreno, Prudenciano. Proyecto académico y proceso político en la Universidad Pedagógica Nacional [1978-1987]. Mimeo UPN, 1987.
- Movimiento Revolucionario del Magisterio. "La formación de maestros en México y la Universidad Pedagógica", en Educación Democrática, N° 3, Ediciones Movimiento, 1978.

- Movimiento Revolucionario del Magisterio. "Por un sindicalismo democrático y universitario en el SNTE", en Educación Democrática, N° 6, Ediciones Movimiento, 1979.
- Movimiento Revolucionario del Magisterio. "La nueva insurgencia de los trabajadores de la educación", en Educación Democrática, N° 11, Ediciones Movimiento, 1980.
- Movimiento Revolucionario del Magisterio. "Los estatutos del SNTE y la lucha de los trabajadores de la educación", en Educación Democrática, Ediciones Movimiento, 1981a.
- Movimiento Revolucionario del Magisterio. "La lucha de la democracia en el S.N.T.E.", en Educación Democrática, Ediciones Movimiento, 1981b.
- Muñiz Hernández, Consuelo. La educación normal rural en México. México: Editorial Mimeográfica, 5 de mayo, 1954.
- Muñoz, Jorge. "Juicio crítico sobre la labor educativa durante la administración del licenciado Gustavo Díaz Ordaz: 1965-1970", en Revista del CEE. Vol.1, N° 1, 1971, pp. 121-127.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. El problema de la educación en México ¿Laberinto sin salida?, México: CEE, 1979.
- Muñoz Izquierdo, Carlos. "Educación, Estado y sociedad en México (1930-1976)", en Revista de la Educación Superior, N° 34, abril-junio de 1980, p. 5.
- Muñoz, Jorge y Julio Castellón. La preparación del magisterio en México, México: CEE, 1969.
- Murillo Reveles, José Antonio. "La reforma de la educación normal", en Magisterio, México: SNTE, N° 67, octubre de 1965, pp. 45-55.
- Nagel, Stuart. Contemporary Public Policy Analysis. Alabama: University of Alabama Press, 1984
- Nettl, J. P. "The State as a Conceptual Variable", en World Politics, Vol. 20, N° 4, julio de 1968, pp. 551-592.
- Nunberg, Barbara. "Structural Changes and State Policy: The Politics of Sugar since 1964", en Latin American Research Review. Vol. 20, N° 2, 1986, pp. 53-92.
- O'Donnell, Guillermo. Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1972.

- O'Donnell, Guillermo. Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Berkeley: University of California Press, 1973.
- O'Donnell, Guillermo. Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado. Buenos Aires: Documento CEDES/CLACSO, N° 2, septiembre de 1975.
- O'Donnell, Guillermo. "Corporatism and the Question of the State", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh, Pa.: Pittsburgh University, 1977a., pp. 47-89.
- O'Donnell, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Documento CEDES/CLACSO, N° 9, 1977b.
- O'Donnell, Guillermo. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State", en Latin American Research Review, Vol. 21, N° 1, invierno de 1978, pp. 3-38. (publicado en la serie de CEDES en agosto de 1975).
- O'Donnell, Guillermo. "Reply to Remmer and Merckx", en Latin American Research Review, Vol. 17, N° 2, 1982a., pp. 41-50.
- O'Donnell, Guillermo. "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en Desarrollo Económico, julio-septiembre de 1982b.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. Transitions from Authoritarian Rule. (3 Vols) Maryland: John Hopkins University Press, 1986.
- Ortega Molina, Gregorio. El sindicalismo contemporáneo en México. México: FCE, 1975.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Documento CEDES/CLACSO, N° 4, marzo de 1976.
- Oszlak, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Documento CEDES/CLACSO, N° 8, julio de 1977.
- Oszlak, Oscar. Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teóricos-metodológicos para su estudio. Buenos Aires.: Documento CEDES/CLACSO, 1978.
- Oszlak, Oscar. Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, 1980.

-
- Oszlak, Oscar. "Public Policies and Political Regimes in Latin America", Buenos Aires: Estudios CEDES, 1984.
- Padua, Jorge y Alain Vanneph (comps.). Poder local, poder regional, México: El Colegio de México/CEMCA, 1986,
- Pardo, Ma. del Carmen y Joel Hernández Santiago. "El magisterio revuelto", en Razones, 29 de junio de 1980, pp. 9-12.
- Pelaez, Gerardo. Insurgencia magisterial. México: Edición Especial de Edisa, julio de 1980.
- Pelaez, Gerardo. Historia del sindicato nacional de trabajadores de la educación. México: Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- Pescador Osuna, José Angel. "La Universidad Pedagógica Nacional: Síntesis de un proyecto académico", en Ciencia y Desarrollo, N° 30, enero-febrero de 1980, pp. 32-39.
- Pescador Osuna, José Angel. El problema educativo del Estado mexicano y la formación de los docentes. Mimeo, 1982.
- Pescador Osuna, José Angel y Carlos Alberto Torres. Political Power and Bargaining in the Formulation of Educational Policy: A Case Study of the Relationship between the Teachers' Union and the Secretary of Public Education in Mexico. Mimeo, 1982.
- Pescador Osuna, José Angel y Carlos Alberto Torres. Poder Político y educación en México. Editorial UTEHA, 1985.
- Peschard, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", en Estudios Sociológicos, Vol. 6, N° 16, enero-abril de 1988.
- Pion-Berlin, D. "Political Repression and Economic Doctrines: The Case of Argentina", en Comparative Political Studies, Vol. 16, N° 1, 1983.
- Poítas, Guy E. "Welfare Bureaucracy and Clientele Politics in Mexico", en Administrative Science Quarterly, Vol. 18, N° 1, marzo de 1973.
- Poulantzas, Nicos. Political Power and Social Classes. London: New Left Books, 1973.
- Portes, Alejandro. "Housing Policy, Urban Poverty, and the State: The Favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976", en Latin American Research Review, Vol. 14, 1985, pp. 3-24.

-
- Prawda, Juan. Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano. México: Editorial Grijalbo, 1987.
- Premfors, Rune. Social Research and Public Policy-making: An Overview, Yale Higher Education Research Group, Working Paper N° 35, 1979.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. Implementation. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Proyección Nacional del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio", en Boletín del IFCM. México: SEP, N° 2, abril de 1980.
- Quiroz Estrada, Rafael. Ideología y maestros en formación. Tesis de Maestría no publicada, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, marzo de 1983.
- Rein, Martin. Social Science and Public Policy. Harmondsworth: Penguin, 1976.
- Remmer, Karen. "Evaluating the Policy Impact of Military Regimes in Latin America", en Latin American Research Review, Vol. 13, N° 2, 1978, pp.39-54.
- Remmer, Karen y Gilbert Merckx. "Bureaucratic-Authoritarianism Revisited", en Latin American Research Review, Vol. 17, N° 2, 1982.
- Remmer, Karen. New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy. Ponencia LASA, 1989.
- Reygadas, Luis y Mónica Toussaint. "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987", en Estudios Sociológicos, Vol. 6, N° 16, enero-abril, de 1988.
- Reyes Heróles, Jesús. Educación para construir una sociedad mejor. (Vols. 1 y 2), SEP-CONAFE, 1985.
- Reyes, Ramiro. "La Universidad Pedagógica: Necesidad del capitalismo", en Estrategia: Vol. 3, N° 8, noviembre-diciembre de 1977, pp. 16-25.
- Reyna, José Luis et. al. Tres estudios sobre el movimiento obrero en México: México: Cuadernos del C.E.S., El Colegio de México, 1976.
- Reyna, José Luis. "Redefining the Authoritarian Regime", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 155-160.

-
- Reyna, José Luis y Richard S. Weinert (eds.). Authoritarianism in Mexico. Philadelphia, Penn.: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- Rosenberg, Marc. "Bureaucratic Politics and Social Policy: The Emergence of Costa Rican Welfare State", en Steven Hughes y Kenneth Mijeski. Politics and Public Policy in Latin America. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984, pp. 117-130.
- Rowley, C. The Politics of Educational Planning in Developing Countries. París: UNESCO, 1971.
- Roxborough, Ian. "The Analysis of Labour Movements in Latin America: Typologies and Theories", en Bulletin of Latin American Research, Vol. 1, N° 1, 1981.
- Ruscol, G. The Conditions for Success in Educational Planning. París: UNESCO, 1969.
- Saldívar, Américo. México: Movimiento obrero y Estado en la coyuntura actual. México: Cuadernos de Educación Sindical, 1980a.
- Saldívar, Américo. Ideología y política del Estado Mexicano (1970-1976). México: Siglo XXI, 1980b.
- Salinas Alvarez, Samuel y Carlos Imaz Gispert. Maestros y Estado, (Tomo III), Editorial Línea, 1984.
- Schers, David. El sector popular del PRI. s.f.
- Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?" en Frederick B. Pike y Thomas Stritch (eds.). The New Corporatism: Social Political Structures in the Iberian World. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85-131.
- Schmitter, Philippe C. Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and its Possible Consequences. Washington: Wilson Center Working Paper N° 60, 1979.
- Scott, James. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", en American Political Science Review, Vol. 66, N° 1, marzo de 1972, pp. 91-113.
- Scott, Robert E. Mexican Government in Transition. Urbana: University of Illinois Press, 1959.
- Segovia, Rafael. "Los maestros y la nación", en Razones, 16-29 junio de 1980, pp. 13.

-
- Serra, Jaime. "Three Mistaken Theses regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes", en David Collier (ed). The New Authoritarianism in Latin America. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979, pp. 92-163.
- Sharpe, L. J. "The Social Scientist and Policy-making, Some Cautionary Thoughts and Transatlantic Reflections", en Policy and Politics, Vol. 4, N° 2, 1975.
- Sholk, Richard. Comparative Aspects and the Transition from Authoritarian Rule. Washington: Wilson Center Working Paper N° 114, 1982.
- Skidmore, Thomas E. "Politics and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil", en Alfred Stepan (ed.). Authoritarian Brazil. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Skocpol, Theda. "Political Response to Capitalist Crisis: New Marxist Theories of the State and The Case of the New Deal", en Politics and Society, Vol. 10, N° 2, 1980, pp. 155-201.
- Slater, David. New Social Movements and the State. Amsterdam: Cedla, 1985.
- Sloan, John. Public Policy in Latin America. A Comparative Survey. Pittsburg, Pa.: University of Pittsburg Press, 1984.
- Sloan, John y Kent Tedin. "The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs", en Comparative Political Studies, Vol. 20, N° 1, abril de 1987, pp.98-124.
- Smith, G. y D. May. "The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making", en Policy and Politics, Vol. 8 N° 2, 1980.
- Smith, Peter H. "Does Mexico Have a Power Elite?", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.) Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn.: Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- Smith, Peter H. Los Laberintos del Poder. México: El Colegio de México, 1981.
- Smith, Peter H. Mexico: Neighbour in Transition, Foreign Policy Association, enero-febrero de 1984.
- Solana, Fernando et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981.

- Solana, Fernando. Tan lejos como llegue la educación. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Solis, Leopoldo. La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas. México: Siglo XXI, 1970.
- Sonntag, Heinz y Rafael de la Cruz. "The State and Industrialization in Venezuela", en Latin American Perspectives, Vol. 12, N° 4, 1985, pp.75-104.
- Sotelo Inclán, Jesús. "La educación socialista", en Fernando Solana et. al. Historia de la educación pública en México. México: SEP-FCE, 1981, pp. 234-326.
- Spalding, Rose. Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of the Mexican Social Security Institute, Tesis doctoral no publicada, University of North Carolina, 1978.
- Spalding, Rose. "State Power and its Limits: Corporatism in Mexico", en Comparative Political Studies, Vol. 14, N° 2 julio de 1981.
- Stavenhagen, Rodolfo. "Reflexiones sobre el proceso político", en Nueva Política, Vol. 1, N° 2, abril-junio de 1976.
- Stepan, Alfred (ed.). "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Stepan, Alfred. The State and Society: Peru in Comparative Perspective. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
- Stevens, Evelyn. Protest and Response in Mexico, Cambridge, Mass: MIT Press. 1974.
- Stevens, Evelyn. "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?", en James Malloy (ed.). Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977, pp. 227-258.
- Street, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", en Estudios Sociológicos, Vol. 1, N°. 2, mayo-agosto de 1983.
- Street, Susan. Public Policy and Mass Struggle in Mexican Education: Reproductive and Subversive Tendencies in Transforming State Bureaucracy. Ponencia LASA, 1986.

-
- Street, Susan. La política de descentralización de la educación. Mimeo, 1987.
- Street, Susan. Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opposition in Mexican Public Education. Tesis doctoral no publicada, Harvard University, 1988.
- Street, Susan. The Role of Social Movements in the Analysis of Sociopolitical Change in Mexico, Ponencia LASA, 1989a.
- Street, Susan. "Maestros en movimiento: Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)", en Revista latinoamericana de estudios educativos, Vol. 19, N° 4, 1989b.
- Street, Susan. "El magisterio democrático y el aparato burocrático del Estado: Nuevas condiciones de lucha", en Foro Universitario, época 3, N° 11, enero a abril de 1989c, pp. 7-24.
- Stuart, Henry. Informal institutions: Alternative Networks in the Corporate State. New York: St. Martin's Press, 1981.
- Tarrés, María Luisa. "Crisis and Political Opposition among the Mexican Middle Classes", en International Sociology, Vol. 2, N° 2, 1987a.
- Tarrés, María Luisa. "Del abstencionismo electoral a la oposición política: Las clases medias en Ciudad Satélite", en Estudios Sociológicos, Vol. 2, N° 12, septiembre-diciembre de 1987b.
- Tejera, Humberto. Crónica de la escuela rural mexicana, México: IFCM, 1963.
- Tello, Carlos. La política económica en México (1970-1976). México: Siglo XXI, 1979.
- Tenti, Emilio. Estado, educación y sociedad en México (1867-1980). Mimeo, Fundación Javier Barros Sierra, 1980.
- Theobald, Robin. "Patrimonialism", en World Politics, Vol. 34, N° 4, julio de 1982, pp. 548-559.
- Therborn, Göran. What Does the ruling class do when it rules?. London: Verso Eds., 1980.
- Thomas, Clive. The Rise of the Authoritarian State in Peripheral Societies. New York: Monthly Review Press, 1984.
- Thomas, Murray (ed.). Education and Politics: Cases from Eleven Nations. New York: Pergamon, 1983.

- Torres, Blanca (comp.). Descentralización y democracia en México. México: El Colegio de México, 1986.
- Torres Bodet, Jaime. "Los centros normales regionales", en Educación, México: CNTE, N° 5, abril de 1961.
- Torres Bodet, Jaime. Memorias. México: Porrúa, 1981.
- Valdéz Márquez, Jesús. "Planes y programas del Instituto", en Boletín del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, México: SEP, N° 5, julio de 1960.
- Valenzuela, Arturo. Political Science and the Study of Latin America. Ponencia LASA, 1985.
- Vera Castelló, Rosa. "Las reformas de la educación normal en el sexenio 1970-1976". Tesis de Maestría no publicada, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1979.
- Vernon, Raymond. The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors. Cambridge: Harvard University Press, 1963a.
- Vernon, Raymond. "The Politicos and the Técnicos since 1940", en Raymond Vernon. The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors. Cambridge: Harvard University Press, 1963b.
- Villaseñor, Guillermo. "La CNTE, alternativa magisterial", en Proceso, 29 de marzo de 1982, p. 30.
- Ward, Peter. Welfare Politics in Mexico. London: Allen & Unwin, 1986.
- Weber, Max. Economía y Sociedad, México: Fondo de Cultura Económica, 1944.
- Weiler, Hans (ed.). Educational Planning and Social Change. París: UNESCO-IIEP, 1980.
- Weinert, Richard. "Introduction", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.). Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, Penn.: Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 9-14.
- Whitehead, Lawrence. Mexico from Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-79 Stabilization Program. Washington: Wilson Center Working Paper N° 44, s/f.

-
- Whitehead, Lawrence. Why Mexico is Ungovernable-Almost. Washington: Wilson Center Working Paper N° 54, 1979.
- Wiarda, Howard J. "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", en World Politics, Vol. 25, N° 2, enero de 1973, pp. 206-235.
- Wiarda, Howard J. Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition. Amherst: University of Massachusetts Press, 1974a.
- Wiarda, Howard J. "Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations.", en Review of Politics, Vol. 36, N° 1, enero 1974b., pp. 3-33.
- Wiarda, Howard J. Corporatism and Development: The Portuguese Experience. Amherst: University of Massachusetts Press, 1977.
- Wiarda, Howard J. Corporatism and National Development in Latin America. Colorado: Westview Press, 1981.
- Wildavsky, Aron. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little Brown, 1979.
- Williamson, Peter J. Varieties of Corporatism. Theory and Practice. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1985

DOCUMENTOS

IEPES. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral. México, 1981.

Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Reglamento. México: Talleres gráficos de la SEP, 1946.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Educación (1977-1982). México, agosto de 1977.

Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988., 1983.

Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras: Gobierno de Miguel de la Madrid (Crónica del sexenio 1982-1988). México: FCE, 1985 y 1986.

Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales. México, 1976.

Secretaría de Educación Pública. Antecedentes, diagnóstico y prospectiva de la educación normal. Dirección General de Educación Normal, mayo de 1981.

Secretaría de Educación Pública. Acción educativa del gobierno mexicano 1959-1960, 1960.

Secretaría de Educación Pública. Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional, 1980.

Secretaría de Educación Pública. Enseñanza normal en la República Mexicana, 1967-1968. Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica, Mimeo, agosto de 1968.

Secretaría de Educación Pública. Estructura orgánica de la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio. s/f.

Secretaría de Educación Pública. Informe sobre la educación en México, 1981.

Secretaría de Educación Pública. Instituto Federal de Capacitación del Magisterio: Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica, 1945.

Secretaría de Educación Pública. Junta Nacional de Educación Normal. Dirección General de Enseñanza Normal, 1954.

Secretaría de Educación Pública. La Educación Pública a través de los mensajes presidenciales desde la consumación de la independencia hasta nuestros días, 1926.

Secretaría de Educación Pública. La educación pública en México 1964-1970, 1970.

Secretaría de Educación Pública. La obra educativa en el sexenio 1940-1946, 1946.

Secretaría de Educación Pública. La obra educativa en el sexenio 1958-1964, 1964.

Secretaría de Educación Pública. La profesionalización de la educación Normal en México. (Documentos 1944-1984), junio de 1984.

Secretaría de Educación Pública. La reforma en la educación Normal. Dirección General de Información y Difusión, 1975.

Secretaría de Educación Pública. Memoria 1976-1982, (Tomo I: Política Educativa). 1982.

Secretaría de Educación Pública. Memoria 1976-1982, (Tomo III: Organismos), 1982.

Secretaría de Educación Pública. Metas del Sector Educativo 1979-1982. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1979.

Secretaría de Educación Pública. Metas del Sector Educativo 1981-1982. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1981.

Secretaría de Educación Pública. Plan de estudios y programas de educación normal urbana aprobados por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, 1964.

Secretaría de Educación Pública. Sesenta Tesis de la Revolución Educativa, agosto de 1984.

Secretaría de Educación Pública. Seis años de labores 1952-1958. Dirección General de Enseñanza Normal, s.f.

-
- SEP-CNTE. VII Asamblea nacional plenaria, noviembre de 1964.
- SEP-CNTE. Cincuenta años en la formación de maestros mexicanos. México: CNTE, 1984.
- Secretaría de Orientación Ideológica Sindical. Manual de orientación ideológica y capacitación político-sindical para maestros de nuevo ingreso, 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, 1983.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Conclusiones de la Segunda Asamblea de la Academia Nacional de la Cultura del SNTE. México, enero 26 de 1984.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Declaración de principios y reglamento general de asambleas, México, 1974.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estatutos del SNTE. Unidad. México: Editorial del Magisterio, s.f.
- Universidad Pedagógica Nacional. Anteproyecto elaborado por la Comisión Mixta SEP-SNTE, junio de 1977.
- Universidad Pedagógica Nacional. Decreto de creación, s.f.
- Universidad Pedagógica Nacional. Información General, 1980.
- Universidad Pedagógica Nacional. Proyecto Académico, 1979.