

# Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988\*

RAMÓN RESÉNDIZ GARCÍA

## INTRODUCCIÓN

**E**L PRESENTE trabajo se concentra en las dimensiones políticas de la educación en México a partir del estudio de las políticas de desconcentración y descentralización educativas y del conflicto que en torno a ellas protagonizaron la burocracia gubernamental educativa, agrupada en la Secretaría de Educación Pública (SEP), y la burocracia sindical magisterial, organizada en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

A nuestro juicio se trata de un rasgo fundamental de la educación en México, no sólo por sus efectos en el sistema educativo en lo referente a funcionamiento, eficacia administrativa y calidad pedagógica, sino también porque la dinámica política de los actores en cuestión ha expresado, y sigue haciéndolo, la lógica de funcionamiento político del Estado mexicano y su régimen, así como sus tendencias de cambio y las tensiones y conflictos que de ellas se derivan. Por ello, sin suponer ni reconocer una simetría absoluta entre la dinámica “macropolítica” y la “micro-política”, el ámbito educativo puede considerarse gestor de procesos, tensiones y tendencias que hunden sus raíces en espacios que rebasan lo propiamente educativo. De este modo, el problema que nos ocupa constituye un vértice en el cual convergen procesos de vital importancia como la reforma del Estado, las tendencias de cambio del régimen político y el agotamiento de las formas corporativas, entre otros. Así pues, procedemos a abordar el conflicto que nos interesa tratar definiendo en primer término lo que podríamos llamar la lógica política, que antes del conflicto interburocrático era propia del ámbito educativo estatal.

## I. INTERCAMBIO POLÍTICO Y CONVIVENCIA INTERBUROCRÁTICA

La educación pública en México ha sido un espacio particularmente importante para afirmar la legitimidad del Estado posrevolucionario; por la vía de una

\* Este ensayo constituye una versión sintetizada de la investigación que con el título “Las políticas de desconcentración y descentralización educativa: el conflicto entre la burocracia estatal y sindical, 1978-1988”, presentó el autor como tesis de Maestría en el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.

educación pública y gratuita impartida por el Estado, se han cumplido los compromisos de ayuda estatales a los sectores populares. Las funciones asistenciales de ese Estado, entre ellas la educativa, tienen su origen en la manera como se resolvió la Revolución mexicana y en el pacto de dominación sobre el cual se reorganizaron las instituciones estatales.

En efecto, la revolución llegó a su fin al integrarse una alianza multiclasista en donde los sectores populares serían incorporados de manera subordinada a través del régimen político.<sup>1</sup> Dicha incorporación se logró mediante formas de representación y dominación de carácter corporativo cuya lógica política se caracterizó por un circuito de intercambio político<sup>2</sup> entre el Estado y los sectores populares, en el cual los ejes centrales habían sido los principios ideológico-políticos asistenciales, cristalizados en la Constitución de 1917 (reforma agraria, educación, trabajo, etcétera), y que se intercambiaban por consenso y legitimidad política, lealtad y apoyo a las instituciones del Estado y a sus políticas gubernamentales.

Tanto las formas corporativas como las de intercambio demandarían representaciones fuertemente centralizadas y autoritarias manifestadas en burocracias que cumplirían funciones de intermediación política, dominación y gestión de los intereses de sus bases organizacionales. Los actores políticos de la educación pública en México también participaron en la dinámica política que acabamos de describir de modo general, aunque ésta adoptó modalidades propias que hicieron posible no sólo las relaciones corporativas, sino que conformaron el sistema educativo en sí, como veremos en su oportunidad.

A partir de la década de los cuarenta,<sup>3</sup> el sistema de educación pública en México contaba con dos grandes actores políticos que respondían a la lógica corporativa y de intercambio político, a saber: 1. la burocracia educativa estatal, cuya reproducción, agregación de intereses y relaciones de dominación se procesaban en los espacios institucionales de la SEP y del régimen político; 2. la burocracia magisterial sindical, cuyas relaciones de representación, dominación y gestión político-sindical se reproducían no sólo en ámbitos propiamente sindicales, sino también en los del régimen y en los de la Secretaría de Educación Pública.

Con modalidades diferentes, el intercambio político interburocrático se tradujo en la creación y reproducción de circuitos mediante los cuales fluían beneficios y bienes diversos (ya sea lealtad política, apoyo a las políticas públicas educativas

<sup>1</sup> Sobre el particular pueden consultarse los trabajos de Manuel Villa Aguilera, "La forma intervencionista del Estado en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio de 1987; y "La crisis del intervencionismo estatal en América Latina: Argentina, Brasil, Perú y México, 1960-1975" (mimeo.), México, El Colegio de México.

<sup>2</sup> La expresión es de Rusconi y aparece en Gian Enrico Rusconi, "Problemas de teoría política", *Cuadernos de teoría política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

<sup>3</sup> En particular, a partir de la fundación del SNTE, ocurrida en 1943. Una visión histórica desde la perspectiva del propio Magisterio sobre tal proceso fundador se encuentra en SNTE, *Manual de orientación ideológica y capacitación político-sindical*, México, Editorial Benito Juárez, 1984.

y apoyo electoral) a cambio de salarios, programas de capacitación, incremento de plazas para docentes, expansión del sistema educativo, etcétera. Todo ello dentro de un régimen político que daría cobertura a dichos intercambios procesados desde el centro por las burocracias educativas-estatal y sindical-magisterial.

Sin embargo, este circuito de intercambio se articularía a lo que podemos llamar “modalidades de imbricación interburocrática”,<sup>4</sup> entendidas como formas de superposición y amalgama de las estructuras burocrático-sindicales y burocrático-estatales que se manifestaron en la colonización de vastos territorios de la SEP por parte de la burocracia sindical y que permitieron una agregación funcional de intereses burocráticos por la vía de las políticas públicas y del funcionamiento político-administrativo de las estructuras institucionales de la SEP. Con ello, la Secretaría de Educación Pública se convirtió en una institución que expresaba los arreglos corporativos-clasistas del régimen mediante una imbricación que los reproducía y a su vez los renovaba, incluso en los espacios mismos del régimen, pues la capacidad política de la burocracia sindical (lejos de agotarse en los límites del sistema educativo) logró abrirse paso hasta llegar al régimen político mediante puestos de representación electoral, que a su vez serían empleados para avanzar en el proceso de colonización intrasecretarial.

Durante más de treinta años el intercambio político y la imbricación interburocrática fueron funcionales en la medida en que posibilitaron el crecimiento sostenido del sistema educativo, la instrumentación exitosa de las políticas educativas gubernamentales y el perfil y orientación de la educación pública en México. Más aún, sobre la base de tal intercambio e imbricación, la burocracia estatal pudo reproducirse como tal, procesar y agregar tanto sus intereses sectoriales como los estatales, sindicales y clasistas de la fracción dominante.

Vistos desde la perspectiva, imbricación e intercambio significaron la posibilidad de reproducir las relaciones de representación, gestión y dominación sobre sus agremiados, lo cual facilitaba los arreglos burocráticos centralizados, monopolizaba los beneficios que habrían de distribuirse y hacía de la imbricación un recurso de dominio en la medida en que los liderazgos sindicales —sobre todo intermedios— se fundían y confundían con las funciones y atribuciones de los cargos burocrático-estatales que ellos ocupaban.

De ese modo, las bases materiales de reproducción de la burocracia sindical, sus activos de dominación y representación, extendieron sus raíces a la misma Secretaría de Educación Pública; mientras, la capacidad de conducción de la burocracia estatal sobre el sistema educativo encontraría en el SNTE un soporte fundamental para conducir y operar el sistema educativo. De ahí que los intentos por reformar

<sup>4</sup> El término “imbricación” fue usado por primera vez para caracterizar las relaciones SEP-SNTE por Etelvina Sandoval, *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, Departamento de Investigación Educativa-Instituto Politécnico Nacional, 1985. Sin embargo, el uso del término fue prácticamente descriptivo para señalar la dualidad de funciones administrativas y políticas que ciertos sectores del magisterio ligados a la dirigencia del SNTE tenían con el fin de ejercer control sobre los maestros.

las modalidades de funcionamiento del sistema educativo, por regular su crecimiento, y las pretensiones de variar su rumbo y orientación, tuvieran límites precisos: los que imponían el arreglo, la conciliación e imbricación interburocrática. Por ello el conflicto que nos concierne surgió en el momento en que quisieron rebasarse tales límites.

En esta caracterización política esbozada, que abarca de principios de los años cuarenta a finales de los setenta, conviene señalar algunos subperíodos en los cuales el intercambio, la imbricación, el tipo de burocracias sindicales y la organización sindical cobran formas diferenciales.

El primer subperíodo puede caracterizarse como de fragmentación e imbricación inicial y cubre los años 1943-1948. Durante este tiempo se abre paso exitosamente al proceso de conformación del SNTE, dentro de un contexto intrasindical sumamente conflictivo donde privan la diversidad y la disputa burocrática sindical por controlar la estructura de representación.

La diversidad profesional magisterial y la desarticulación (propias de la dinámica intrasindical) que presentan las diversas secciones y las regiones se suman a una tensa relación entre las instancias de representación central y sectorial en virtud de los intentos de centralización política por parte del Comité Ejecutivo Nacional (que pretendía fortalecerse) y los de autonomía de las secciones vinculadas a los circuitos políticos regionales.

La imbricación se dio más en los espacios operativos que en los de decisión de las Direcciones y Departamentos de educación primaria y normal de la SEP, y se aplicó como recurso político en el conflicto intraburocrático sindical que caracterizaría al SNTE. Mientras, el circuito de intercambio resultaba aún estrecho pero se expresaba del lado sindical mediante beneficios largamente esperados: reglamentación escalafonaria, incremento de plazas y movilidad escalafonaria, como elementos sustantivos.<sup>5</sup> Dicha situación se modificó radicalmente durante el subperíodo que hemos denominado "de oligarquización burocrática y pluralidad restringida" que cubre de 1949 a 1972, durante el cual el SNTE definió en sus rasgos centrales lo que fue la lógica burocrático-corporativa-populista de la organización magisterial. En esos años la estructura política del SNTE estuvo dominada por una burocracia que recurrió mucho a los activos organizacionales sindicales y del régimen para consolidarse, así como para enfrentar y excluir de dicha estructura a las burocracias sindicales de izquierda (lombardistas y comunistas) y estrechar la participación de sus corrientes ideológicas.

<sup>5</sup> La reconstrucción del proceso global y de los subperíodos se realizó de manera fundamental con base en las fuentes primarias de la Biblioteca de la Editorial Benito Juárez del SNTE. Particularmente útiles fueron los trabajos históricos e interpretativos de: Gerardo Peláez, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984; José Antonio Espinoza, "Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE", en *Historias*, revista de la Dirección de Estudios Históricos (DEH) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), núm. 1, 1982; y Alberto Arnaut, "La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE", México, 1989 (mimeo.), entre otros.

Sobre la base de una coalición burocrática aumentó el centralismo político-sindical del SNTE y el debilitamiento de la autonomía seccional, que entre otros factores cimentaron la hegemonía de la llamada burocracia politécnica, la cual adoptó rasgos oligárquicos.

Dentro del sindicato destaca la heterogeneidad profesional y regional magisterial que se tradujo en demandas de vinculación y homogeneización profesional y salarial. A la centralización política sindical le seguirán tanto limitaciones a la independencia de las secciones como restricciones a la expresión y actividades de las distintas corrientes ideológicas y partidarias que había dentro del SNTE. Sin embargo, el sindicato no perdería ese matiz de frente amplio compuesto de diversas corrientes y grupos; de ahí que este período pueda denominarse “de pluralidad restringida”.

A lo largo de estos años la imbricación interburocrática definió sus perfiles fundamentales y se procesó en las estructuras centrales y operativas de la SEP (entre ellas las Direcciones de enseñanza preescolar, primaria y normal, las Direcciones federales de educación primaria) y en dos instancias que resultaron centrales para el control sobre los maestros: el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio.

En este período la imbricación interburocrática y el intercambio político empezaron a cobrar importancia sustantiva para hacer funcional un circuito de organización corporativa y distribución ampliada de bienes y servicios dentro de un régimen cuyos componentes asistenciales-populistas aumentan. Dicho circuito de intercambio, en su dimensión distributiva corporativa, adquirió un potencial impresionante, aunque también conoció distintos momentos de parálisis que lo reorientaron. El magisterio se benefició con mecanismos de titulación masiva, movilidad e incremento de categorías escalafonarias, incremento de plazas y dobles plazas, y sobre todo con el ciclo de extensión de la educación 1959-1970, producto del llamado plan de once años. Mientras, los rubros de asistencia social o beneficios indirectos se ampliaron considerablemente. Dicho circuito de intercambio se complementó con el empleo burocrático-político de la capacidad de movilización y apoyo electoral magisterial al partido hegemónico, y con el procesamiento de consenso a las políticas sectoriales y generales gubernamentales.

Estamos, pues, ante una configuración corporativa-populista plenamente desarrollada y una burocracia que había logrado circunscribir las corrientes ideológicas opositoras a espacios restringidos de la organización sindical; lo cual no quiere decir que no se expresaran y tampoco que las fricciones interburocráticas sindicales fueran del todo neutralizadas,<sup>6</sup> ya que al inicio de la década de los setenta y frente

<sup>6</sup> Uno de los momentos culminantes del conflicto interburocrático lo constituyó en los años cincuenta la disputa entre el grupo de Robles Martínez y el de Enrique W. Sánchez, al parecer como parte de los reajustes interburocráticos ante el cambio del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE y las elecciones federales de 1958. La misma insurgencia magisterial de la sección IX tuvo en parte su origen —a decir de Aurora Loyo— en esa disputa interburocrática. En torno a esas cuestiones son clásicos los trabajos de Aurora Loyo Brambila, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Ediciones E1a, 1985, y Gerardo Peláez, *op. cit.*

a la creciente incapacidad de limitar la oposición sindical por vías del régimen y de los activos organizacionales de dominación hicieron finalmente que se sustituyera a la burocracia oligarquizada por una de nuevo cuño, que sin olvidar las formas tradicionales de dominación, gestión y representación, las volviera nuevamente funcionales.

En este sentido tampoco debe olvidarse que la propia diversificación social y profesional del magisterio redujo en parte la capacidad misma de integración y permanencia intrasindical de la burocracia, pues el ciclo de expansión de los servicios educativos que había animado el circuito de distribución de beneficios corporativos no sólo se había agotado o resultaba insuficiente para estos años, sino que también se había diversificado la estructura socioprofesional del magisterio en favor del profesorado normalista, sector que había crecido mucho en el renglón primaria, menos claramente en secundaria, así como en los niveles técnico, medio, y medio superior. Con ello las bases de sustentación de la burocracia oligarquizada cambiarían de modo tal que su representación iba a responder cada vez menos al magisterio normalista, cuyas demandas serían bandera política de la burocracia sindical vanguardista.

Precisamente la llegada y consolidación del vanguardismo señala una nueva etapa que podríamos llamar “de imbricación creciente y burocratizada institucionalizada” que abarca de 1972 a 1978.

El grupo burocrático reunido en torno al liderazgo de Jonguitud Barrios mostró una beligerancia práctica y discursiva pocas veces vista en la vida del SNTE; sus ejes centrales fueron defender la ampliación del sistema educativo como expresión concreta de un modelo autodefinido como nacionalista y revolucionario; mejorar y profesionalizar el magisterio, demanda central del normalismo que en términos prácticos significaba ampliar los flujos de intercambio político; y, por último, defender lo que dicha burocracia denominó los derechos del magisterio a participar en la orientación de la educación pública, que en los hechos significaba incrementar los niveles de imbricación interburocrática y con ello incorporar sus intereses sectoriales y corporativos en los proyectos y políticas educativas gubernamentales.

El establecimiento y consolidación del grupo burocrático vanguardista coincidió con la revitalización y expansión de las dimensiones populistas del régimen durante los años setenta, y esto lo dotó de efectivos recursos mediante los cuales le fue posible pugnar por mejorar y profesionalizar el magisterio. Ciertamente, la burocracia vanguardista inyectará nueva funcionalidad al circuito de intercambio político por la vía del acceso a diferentes áreas operativas y de decisión de la SEP, ya sea Direcciones de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, Direcciones Federales Estatales o estructuras de supervisión y dirección escolar. Mediante dicha imbricación, cuyo crecimiento, sobre todo en el plano operativo, resultó más que notable, Vanguardia Revolucionaria utilizó los recursos político-administrativos de la SEP como soportes de dominación y representación.

En lo referente a las entidades federativas resulta particularmente clara esta situación de imbricación creciente, pues de hecho los supervisores y directores escolares formaban parte al mismo tiempo de la burocracia vanguardista que, no obstante, demandaba cada vez mayores espacios y mayor capacidad de decisión dentro de la SEP.

Conformado por un núcleo burocrático que le dará congruencia política, el “grupo Jonguitud” institucionaliza y refuerza su hegemonía mediante la formación y fortalecimiento de una estructura institucional paralela a la propiamente sindical que denominó “Vanguardia Revolucionaria”, la cual operaba como red institucional para controlar las áreas de decisión sindicales, al tiempo que reforzaba la integración y la estabilidad burocrática pues le dio cohesión, espíritu sectorial, capacidad de control y sustento material para su beligerancia política.

La monopolización extrema que logra el nuevo grupo burocrático al controlar la dualidad institucional (estructura sindical y vanguardista) se tradujo en unanimidad ideológica de la cual el nacionalismo revolucionario fue su expresión concreta; asimismo, se cerraron los espacios de participación y disputa entre fracciones y corrientes magisteriales, lo cual dio fin a una práctica que, pese a su acentuado autoritarismo, el SNTE había venido manteniendo: la coexistencia de diversas corrientes ideológicas, sobre todo en los ámbitos regional y local.

De este modo, la llegada y consolidación de la burocracia vanguardista significó intolerancia ideológica y marginación o exclusión de todo pluralismo; en consecuencia, se redujeron los espacios de conciliación y conflicto intrasindical, que se estrecharon aún más después de las reformas estatutarias de carácter centralizador instrumentadas durante 1974 y 1977.<sup>7</sup> La estructura de Vanguardia Revolucionaria constituye también una pieza clave para comprender su actuación en los espacios del régimen político, pues éstos le permitirían agregar sus intereses como sector y darles homogeneidad. De esta manera ejerció presión sobre los espacios de representación del régimen con el fin de obtener posiciones políticas dentro de éste, para lo cual se valió de las bases sociales y los activos organizacionales sindicales.

Dicha intensificación en sus relaciones sectoriales condujo a la burocracia vanguardista a actuar como virtual grupo de presión sobre la estructura político-administrativa de la SEP y del régimen político con el propósito de obtener cada vez más posiciones y acceso en áreas de decisión o gestión política. De modo que para fines de los años setenta y principios de los ochenta se produjo un desplazamiento de sus funciones de representación burocrático-sindical y de distribución de recursos, lo cual en el contexto del descenso en la capacidad asistencial del Estado causó gran inconformidad en la base magisterial.

<sup>7</sup> Entre ellas destacan la fragmentación de la Secretaría de Trabajo y Conflictos; la mayor subordinación del Comité Nacional de Vigilancia a la Secretaría General y la inclusión o ampliación de las Secretarías con funciones asistenciales o distributivas. Al respecto pueden consultarse los Estatutos del SNTE y el excelente ensayo de Alberto Arnaut (1989), *op. cit.*

La misma intención del vanguardismo de crecer y convertirse en el único representante del magisterio generó un crecimiento constante de la burocracia institucional, cuya cohesión y lealtad política se sustentaban en buena medida en las expectativas de movilidad política que se procesaban entre los sindicatos en los espacios secretariales que la imbricación interburocrática abría, o bien en los cargos de representación popular en el régimen político. De aquí la importancia que la burocracia vanguardista atribuyó a las funciones de proselitismo político no sólo para sus propios candidatos sino también como virtual grupo promotor de votos a favor del partido hegemónico al poner a su servicio sus recursos organizacionales; además reforzó sus intereses sectoriales al incrementar su cuota de candidatos en dicho partido.

La ampliación de los espacios de imbricación interburocrática y la presión cada vez mayor que el vanguardismo ejerció sobre ellos resulta explicable, en primer término por la convivencia interburocrática que permitió diseñar y aplicar las políticas educativas dentro de un arreglo corporativo que hizo posible agregar los intereses de ambas burocracias. En segundo lugar, la coexistencia de intereses expresada en la imbricación permitió que se acumularan recursos de dominación y gestión de dichas burocracias; en el caso de la sindical, los recursos provenían en parte del uso clientelar y discrecional que ella hacía de los espacios, recursos y funciones de la Secretaría de Educación Pública, lo cual fortaleció el circuito de intercambio político. En tercer lugar, la beligerancia vanguardista por expandir su colonización en la SEP y ampliar su presencia en el régimen puede comprenderse en virtud de la demanda cada vez mayor de movilidad política que planteaban los cuadros vanguardistas.

Como puede verse, la imbricación en los espacios de la SEP y del régimen político, así como el circuito de intercambio político, permitían el funcionamiento regular del sistema educativo, limitaban sus pretensiones de reforma y, al mismo tiempo, resultaban funcionales para reproducir las relaciones de gestión, dominación y representación de la burocracia sindical.

Tal situación se mantuvo hasta fines de la década de los setenta, por lo cual el sistema educativo siguió en permanente crecimiento, con profundas desarticulaciones internas y externas y reducidos controles financieros (lo cual, desde la perspectiva de la burocracia estatal educativa, significaba perder influencia sobre el crecimiento y orientación de dicho sistema; esta falta de control se debía en parte a las peculiaridades del arreglo corporativo y a la imbricación interburocrática que ahogaban los intentos de reforma del sistema educativo). Justamente al surgir las tendencias de cambio se presentó el conflicto del Estado asistencial y del régimen político mexicano que daban sustento y cobertura al arreglo interburocrático; en el contexto de crisis económica y del modelo de desarrollo esas tendencias plantearán la necesidad de reorganizar las estructuras institucionales de la SEP y la dinámica de funcionamiento del sistema educativo, como veremos en los siguientes apartados.



## II. DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: DIMENSIONES DE LA REORGANIZACIÓN ESTATAL

La crisis, reorganización y reorientación del modelo de desarrollo que caracterizó los últimos años de la década de los setenta y los ochenta demandarán modificaciones sustantivas en la forma estatal intervencionista mexicana para su readecuación al proceso de cambio capitalista nacional e internacional.

Tales procesos hicieron modificaciones —que se expresarían con mayor vigor a fines de los años ochenta— en los patrones y nexos internos que vinculaban a la economía, la sociedad y el Estado. En particular, las modalidades y funciones asistenciales estatales cambiaron radicalmente, por lo que se modificaron sus relaciones con los sectores populares, cuyas demandas han sido paulatinamente minimizadas por una forma estatal en restructuración.

Durante las administraciones de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado, la reorganización estatal se llevó a cabo mediante reformas administrativas que modificaron con ritmos e intensidades distintos las relaciones interburocráticas que habían venido operando en las organizaciones político-administrativas estatales; al mismo tiempo, mostraron las dificultades que tenían los patrones corporativos para adecuarse a dichas transformaciones, como lo hizo evidente el caso del sector educativo.

En la SEP la reforma administrativa lopezportillista se realizó mediante un proceso de desconcentración presentado por el gobierno como una opción para racionalizar y maximizar los recursos, mejorar la eficiencia y eficacia del sector educativo, superar las desigualdades educativas del ámbito regional, la desarticulación entre niveles educativos y la ausencia de controles sobre los recursos financieros.<sup>8</sup>

Se trataba, sin declararlo, de recuperar la capacidad de dirección, gestión e intervención del Estado en la Educación y sus instituciones, y ello inevitablemente significaba reducir los espacios político-institucionales de la burocracia sindical magisterial, pues se iba a estrechar el circuito de intercambio político y el flujo de bienes distribuibles, así como a limitar y reducir la imbricación interburocrática sobre la que se había sustentado la reproducción de las relaciones de gestión, dominación y representación de la burocracia sindical.

Sustentada por una burocracia educativa de cuño modernizante<sup>9</sup> que se había agrupado desde inicios de los años setenta en los espacios institucionales de la SEP,

<sup>8</sup> Sobre las razones que se esgrimieron en favor de la Reforma Administrativa, puede consultarse el texto de Alejandro Carrillo Castro, "La reforma administrativa del presidente José López Portillo", conferencia impartida en la Cuadragésima Convención de Banqueros de México, Guadalajara, Jalisco, 1978 (mimeo.). En lo que respecta al plano sectorial, el diagnóstico que sustentó la reforma político-administrativa de la SEP se encuentra en SEP, *Memoria, 1976-1982*, 2 tomos, México, SEP, 1982.

<sup>9</sup> Dos trabajos excelentes que fueron pioneros sobre la cuestión que nos ocupa son los siguientes: Eduardo Weiss, "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, mayo-agosto, 1985; y Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, mayo-agosto, 1983.

la desconcentración se inició formalmente en marzo de 1978 al crearse 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, en las cuales se delegaron las funciones operativas de dicha Secretaría, que mantuvo sus funciones normativas y de control y vigilancia. Con ello la burocracia estatal educativa se procuró puestos de avanzada e intentó utilizarlos como diques frente a la capacidad operativa y de decisión de la que la burocracia sindical había despojado a la SEP, no sólo en los estados sino también en el ámbito central, sobre todo en las Direcciones Generales y Federales.

La reestructuración de la SEP se complementarí por la vía técnica-administrativa al instrumentarse la planeación y presupuestación por programas, que unida a la creación o reorganización de las direcciones responsables de ella pretendieron sustituir los patrones de funcionamiento clientelar corporativos y los criterios discrecionales de distribución financiera que la imbricación interburocrática había permitido.

Justificados por la necesidad de aumentar la capacidad de los servicios educativos, regular su crecimiento y resolver sus problemas, los criterios técnicos eran al mismo tiempo la infantería que atacaba las prácticas clientelistas de la burocracia sindical magisterial. Bajo esta perspectiva, unida a su necesidad de consolidación política, la burocracia estatal-modernizadora se dio a la tarea de regularizar jurídicamente a la SEP y modificar su estructura.<sup>10</sup>

Aunque por una parte se delegaron funciones y responsabilidades, la desconcentración también produjo una recentralización de las funciones normativas y de decisión que dio batalla al proceso de colonización burocrático-sindical que transformaría los espacios de acuerdo y negociación interburocrática, sobre todo porque el ámbito local o estatal iba a cobrar mayor importancia.

A diferencia de la desconcentración educativa, la política descentralizadora (instrumentada en la administración de Miguel de la Madrid) fue adquiriendo organización y congruencia política a lo largo de 1982 y 1983, período en el cual la desconcentración y su instrumento típico, las delegaciones, siguieron operando.

Dadas las deficiencias del sistema educativo (entre ellas baja calidad, desarticulación de niveles), el gobierno federal planteó la necesidad de instrumentar un proyecto de descentralización que permitiera superar esas insuficiencias.

Sancionada por consultas populares tuteladas-corporativas, la descentralización se constituyó en la estrategia político-administrativa de la burocracia política con el fin de incrementar la responsabilidad de la sociedad y de los gobiernos locales en el financiamiento educativo, para lo cual criticó el centralismo, lo que tan buenos réditos le había producido, y defendió la participación comunitaria como criterio de democratización. La descentralización, que exigía modificar el centralismo y

<sup>10</sup> Tal proceso permitiría fortalecer los ámbitos normativos y de decisión de la SEP, entre ellos los de programación, organización y método, así como debilitar las instancias en las que se procesaba la imbricación y el intercambio político, como es el caso de las direcciones generales y federales. Véase SEP, *Memoria. 1976-1982*.

regresar a los orígenes “sagrados” del federalismo establecidos por la Constitución de 1917, en realidad significaba que la alianza clasista dada en el corazón del régimen político y su Estado asistencial había cambiado. Modificada tal alianza, el centralismo resultaba, ahora sí, excesivo, obstaculizador, deficiente y antidemocrático.

El conflicto generado en virtud de la desconcentración, así como el carácter extrasecretarial de la descentralización (que entrañaba diversificar a los actores participantes), requirieron una negociación previa a la instrumentación de dicha política que se procesaría en los espacios de los Comités Consultivos para la descentralización y en las comisiones mixtas SEP-SNTE para el estudio y análisis de la descentralización educativa.

En sus orígenes, el proyecto pretendía transferir a los estados y municipios la administración de los servicios de educación básica y normal, así como los recursos correspondientes, en tanto que la SEP se reservaba las funciones rectoras y de evaluación. Sin embargo, los procesos de conflicto y negociación expresados en los espacios que se han señalado modificaron radicalmente tal proyecto original, que al inicio de su implantación tuvo más bien el sentido de una simple coordinación entre federación y estados, y no de una descentralización efectiva.

El primer proyecto descentralizador atentaba contra la estructura sindical y centralizada de la burocracia sindical puesto que descentralizaba implícitamente las relaciones laborales, al tiempo que fragmentaba la imbricación interburocrática que se había refuncionalizado con la desconcentración. Para marzo de 1984, la descentralización mostraba un perfil distinto, pues en esa fecha el ejecutivo federal dictó un decreto que establecería los lineamientos a que tendrían que sujetarse las acciones de descentralización de la educación básica normal. Dicho decreto es importante porque refleja el más que posible acuerdo previo entre las fracciones burocráticas. Por una parte, la descentralización se entendía más como coordinación, mientras que, por otra, explícitamente se precisó que se mantendrían y respetarían las relaciones laborales de los trabajadores de la educación.

Una tercera fase del proyecto se inició en julio de 1984, cuando se emprendió su ejecución formal, previa negociación interburocrática en torno a las entidades federativas que habrían de descentralizarse. La primera fase incluyó a los estados en los cuales el peso educativo de la federación era abrumador (entre 80% y 95%), pero que en conjunto representaban apenas 22% del gasto educativo federal; mientras que en lo político se trataba de estados con reducidos niveles de conflicto intraburocrático e intrasindical.<sup>11</sup> Situación en modo alguno fortuita dada la inicial oposición de la burocracia sindical y las concesiones y modificaciones que la

<sup>11</sup> Los estados incluidos en esta primera fase fueron Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán, Aguascalientes, Tlaxcala y Zacatecas. La segunda fase abarcaría Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Veracruz.

burocracia estatal modernizadora había hecho a su proyecto inicial de descentralización. Con esos antecedentes, la burocracia estatal modernizante tenía que consolidar lo más rápidamente posible, y de la manera menos conflictiva, un proceso de descentralización sobre el cual había perdido un terreno que tendría que recuperar sobre la marcha.

La descentralización adquirió categoría institucional al crearse los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados, los cuales tenían la responsabilidad de gestionar, planear y coordinar los servicios educativos y laborales magisteriales en la entidad. Estas unidades político-administrativas se consolidaron de una manera desigual y con ritmos distintos según el juego de fuerzas locales, pues el conflicto que en torno a ellas protagonizaron las burocracias sindical y estatal se articuló a la oposición o aceptación de gobernadores, burocracias educativas locales y disidencia magisterial.

Afectadas por el juego político local y por la dinámica y estructura educativas de los gobiernos estatales, las unidades de servicios coordinados se configuraron en virtud de las alianzas que hicieran posible su sobrevivencia y consolidación, lo cual sería aprovechado por la burocracia sindical para refuncionalizar su imbricación en el ámbito local, aunque no con la intensidad que ésta tendría durante la primera mitad de la década de los setenta.

### III. CONFLICTO INTERBUROCRÁTICO E IMBRICACIÓN RESTRINGIDA, 1978-1988

Durante los diez años que cubre el presente estudio, el conflicto interburocrático mostró diversas modalidades, espacios e intensidades, aunque también se produjeron coyunturas de acuerdo y conciliación que redefinieron el rumbo de la desconcentración y la descentralización. Las manifestaciones concretas de conflicto en pocos casos fueron abiertas, pues se realizaron bajo el ropaje ideológico con que los actores vestían los proyectos educativos y sin que trascendieran claramente las cuestiones mundanas que se disputaban.

La primera coyuntura que abarca de fines de 1978 a 1981 se caracterizó por un conflicto interburocrático intrasecretarial, pues el proceso no abarcó a actores externos a la SEP. Los motivos de controversia en este período fueron los siguientes: 1. el carácter escalafonario o de confianza que debían tener los puestos de delegado y subdirectores de las delegaciones ya que, si eran del primer tipo, correspondía su designación a la burocracia sindical magisterial, mientras que considerarlos de confianza significaba que la burocracia estatal educativa iba a tener el control sobre ellos; 2. los ámbitos de competencia de las delegaciones *versus* la estructura de supervisión y dirección escolar, las primeras hegemonizadas por la burocracia modernizante de la SEP y las segundas por la burocracia sindical; 3. la distribución de plazas y recursos; 4. el control más real que formal sobre los ámbitos directivos de las delegaciones.

La burocracia estatal modernizadora ganaría terreno sobre los campos centrales de decisión de la SEP y sus delegaciones operativas al tiempo que impondría su criterio y consideraría "de confianza" los puestos directivos delegacionales, lo cual redujo los espacios de imbricación al recuperar las funciones que la burocracia sindical les había quitado mediante directores generales, federales y supervisores. Esta reducción estrechó los circuitos de intercambio político y el flujo de bienes en manos de los liderazgos sindicales, cuya respuesta no se haría esperar. Por un lado, mediante sus recursos organizacionales, informativos y políticos obstaculizó el funcionamiento de las delegaciones; por otro, presionó hasta lograr el control de sus puestos directivos en algunas entidades, lo cual neutralizó los efectos desconcentrados.

La misma coyuntura preelectoral, las aspiraciones presidenciales de Fernando Solana (entonces secretario de Educación Pública), la parálisis de la desconcentración en virtud de la oposición burocrático-sindical y el surgimiento de la disidencia magisterial, mediaron en el conflicto interburocrático y propiciaron un proceso de conciliación que se manifestó cuando los grupos negociaron abiertamente la distribución de plazas, comisiones, cambios, promociones, etcétera, que formaban parte del circuito de intercambio. Más aún, se permitió el acceso de la burocracia sindical a los puestos directivos y su control sobre éstos en ciertas delegaciones, con lo cual le fueron devueltas las funciones que la burocracia modernizante estatal le había quitado.

Aunque lo anterior dio una nueva funcionalidad a la imbricación en el plano local, es necesario señalar que sus márgenes se redujeron en el plano operativo y local, sin que esto significara que la burocracia sindical iba a colonizar todas las delegaciones ni todos sus espacios directivos.

La descentralización ocasionó que el conflicto volviera a presentarse (1982-1985); los motivos centrales serían los siguientes: 1. las repercusiones desintegradoras de la reforma sobre la estructura centralizada y el monopolio de representación y gestión de su burocracia, en la medida en que la descentralización laboral implícita que planteaba hacía innecesaria la existencia del SNTE; 2. el control sobre los puestos directivos de los Servicios Coordinados de Educación Pública; 3. la determinación sobre el otorgamiento de plazas; 4. el manejo de los recursos financieros y, 5. la disputa sobre las atribuciones de supervisión y de los directores frente a las unidades de servicios coordinados.

Las negociaciones previas a la instrumentación de la descentralización educativa dieron por resultado un triunfo sustantivo de la burocracia sindical, pues el radicalismo de la primera versión del proyecto se tradujo en una simple coordinación de los servicios educativos entre federación y estados sobre la base de mantener la integridad, el centralismo y el monopolio representativo del SNTE. Pese a la negociación sobre los puestos directivos de ciertos servicios coordinados, la burocracia modernizante mantuvo el control sobre ellos, sobre los recursos financieros y sobre vastos ámbitos de las funciones en las unidades de coordinación; aunque

fueron reducidas las atribuciones de supervisores y directores escolares, entre las que estaba el otorgamiento de plazas, no perdieron su carácter clientelar.

La conciliación interburocrática que siguió al período de conflicto abarcó de 1985 a 1988 y coincidió con el cambio de los cuadros burocráticos directivos de la SEP al morir Reyes Heróles.

Con González Avelar al frente de la Secretaría, el avance de la descentralización fue más formal y jurídico que práctico, pues se firmaron convenios de descentralización (que eran el acuerdo previo a su instrumentación) con diversas entidades, pero no hubo progresos en su puesta en vigor.

La reorganización de la burocracia educativa, las dificultades operativas de los Servicios Coordinados, la intervención de actores externos a la SEP y la disidencia sindical propiciaron una conciliación interburocrática que se desbordó en el período preelectoral presidencial, durante el cual la burocracia educativa prácticamente abandonó el control sobre la descentralización. La coyuntura de conciliación amplió los espacios de control y los ámbitos de influencia sindical en los Servicios Coordinados; así pues, el sindicato tuvo la capacidad de asimilar la descentralización y neutralizar sus efectos mediante diferentes niveles de imbricación con las unidades de coordinación, lo cual ocasionó la parálisis de la descentralización.

En la primera modalidad de imbricación, que llamaremos "directiva avanzada", el vanguardismo logró controlar las áreas de dirección de los Servicios Coordinados, pero no las operativas (supervisores y directores), donde la disidencia magisterial es importante; Oaxaca y Chiapas dan fe de ello. La segunda es la directiva intermedia, donde el control de los puestos directivos está en manos de una alianza integrada por la burocracia educativa estatal y la burocracia vanguardista; ejemplo de ella es Michoacán. Y, por último, en la llamada "imbricación operativo-directiva" la descentralización no se ha instrumentado real y prácticamente; en ella coexisten las formas administrativas de transición como la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (hegemonizada por la burocracia estatal educativa), con direcciones federales sólidas que dieron cohesión a las estructuras operativas, en particular a supervisiones y direcciones con predominio de la burocracia sindical magisterial.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Desde una perspectiva global, el proceso descentralizador cayó en una grave parálisis desde 1986; para 1988 era claro que se encontraba entrampado en la lógica corporativa del régimen y en el intercambio político que se procesaba en el sector educativo. Las mismas tendencias de pluralismo y autonomía sindical expresadas en los movimientos disidentes demandaron una mayor reimbricación, la cual redujo algunos espacios que la burocracia estatal educativa había venido ganando desde 1978.

Con todo, el proceso descentralizador mantuvo un propósito definido: reducir los espacios de imbricación y confiscación continua de las atribuciones institucionales en manos de la burocracia sindical, aunque de manera conflictiva y con ritmos diferentes.

En todo caso la parálisis de la descentralización, su destrabamiento, al parecer tendrán que correr si no paralelamente, sí estrechamente vinculados a los reajustes políticos del régimen, el cual necesita nuevas formas de representación pero no puede deshacerse de las existentes. En esta disyuntiva es donde se juega y se jugará el futuro de la descentralización educativa.

Por otra parte, el virtual desmantelamiento de Vanguardia Revolucionaria no resuelve el problema de la descentralización, ni el de las nuevas formas de representación que se requieren. Es ineludible que estas nuevas formas reconozcan (por lo que respecta al SNTE) la importancia cada vez mayor que tienen las secciones sindicales, la pluralidad política, profesional y regional del magisterio.

Al mismo tiempo, habrán de conformarse nuevas representaciones burocrático-sindicales que, sin dejar de sustentarse en los espacios institucionales educativos, no restrinjan la capacidad de decisión de la burocracia estatal ni hagan que el sistema educativo se vuelva ingobernable; o bien nuevas modalidades corporativas no populistas desprovistas de formas de imbricación que no se adjudiquen dicha capacidad de decisión y que presionen desde fuera de los espacios institucionales estatales. ¿Cómo lograrlo? Los procesos sociales de los años noventa habrán de despejar esta interrogante cuya complejidad aumenta ante la fragmentación interburocrática y la pluralidad que actualmente caracterizan al SNTE en sus esfuerzos por vender una imagen modernizadora que le reditúe legitimidad frente a la sociedad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Academia Mexicana de la Educación, 1983, *Descentralización de la educación*, México, mimeo.
- Arnaut, Alberto, 1989, *La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, mimeo.
- Carrillo Castro, Alejandro, 1978, "La reforma administrativa del presidente José López Portillo", conferencia pronunciada en la Cuadragésima Convención Nacional de la Asociación de Banqueros de México, Guadalajara, Jalisco.
- Coraggio, José Luis, 1988, "Poder local, poder popular", *Cuadernos del CLAEH*, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana, números 45-46, agosto de 1988.
- Espinoza, José Antonio, 1982, "Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE", *Historias*, Revista de la DEH del INAH, núm.1.

- Loyo Brambila, Aurora, 1985, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Ediciones Era.
- Peláez, Gerardo, 1984, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- Sandoval, Etelvina, 1985, *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, Departamento de Investigaciones Educativas-Instituto Politécnico Nacional.
- Rusconi, Gian Enrico, 1985, "Problemas de teoría política", *Cuadernos de teoría política*, UNAM.
- Secretaría de Educación Pública, 1982, *Memoria. 1970-1982*, 2 tomos, México, SEP.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1984, *Manual de orientación ideológica y capacitación político-sindical*, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez".
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1988, *Estatutos, declaración de principios y reglamento de asambleas*, México, Editorial del Magisterio "Benito Juárez".
- Street, Susan, 1983, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, mayo-agosto.
- Villa Aguilera, Manuel, 1987, "La forma intervencionista del Estado en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, vol. XLIX, núm. 2, abril-junio.
- Villa Aguilera, Manuel, 1986, "La crisis del intervencionismo estatal en América Latina: Argentina, Brasil, Perú y México. 1960-1975", tesis doctoral, México, El Colegio de México.
- Weiss, Eduardo, 1985, "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, mayo-agosto.