

Descentralización educativa y modernización del Estado

*A Rafael Miranda y don Félix Berber,
por su valentía ante la vida*

A Sophia y María Elena, con cariño

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

INTRODUCCIÓN*

EN 1983, Miguel de la Madrid Hurtado (MMH), en su discurso de toma de posesión de la presidencia de la República, anunció la descentralización de la educación básica y normal. Con ello la descentralización educativa adquirió rango de interés público y carácter de decisión de Estado.

La crisis económica haría que el sexenio de MMH transcurriera por un sendero de incertidumbres y ajustes, avalado por un proyecto de reestructuración que en lo económico suponía redefinir el patrón de acumulación orientado hacia una apertura comercial y financiera con marcada tendencia a la privatización; en lo social, replantear la versión mexicana del Estado benefactor, y en lo político, fortalecer la autonomía de la clase política y la inserción hegemónica en el Estado de una fracción tecnocrática que asumía el derecho y el poder para iniciar un nuevo proceso de modernización del país.

* Este artículo recupera algunas de las ideas fundamentales de mi trabajo de investigación presentado para obtener el grado de maestro en Sociología Política en el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. Agradezco los comentarios a este trabajo de Otto Fernández, Susan Street, Alberto Arnaut y Aurora Loyo. Asimismo, quisiera extender mi agradecimiento a los funcionarios de la SEP que tuvieron la paciencia de escucharme e iluminarme con su experiencia y visión. Quiero manifestar mi reconocimiento al licenciado René González Cantú y al licenciado Enoc Tamariz Montiel, de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación; al licenciado Filiberto Gamboa, de la Coordinación para la Descentralización Educativa; al doctor Alberto Ayala, de la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Coordinación Educativa; a los profesores Joaquín Ruiz Nando y Francisco Paredes Ochoa, de la Universidad Pedagógica Nacional, por su apoyo y comprensión; y al profesor Pablo Xelhuatzin por el valioso tiempo que me dedicó y por sus invaluable juicios críticos. También quiero extender mi agradecimiento a Marisela González Medina por su noble y desinteresado apoyo en el penoso trabajo de procesamiento de información y captura.

La descentralización educativa adquirió, de este modo, el carácter de una medida político-administrativa de efectos multiplicadores para intentar revertir, en un contexto amplio de ajustes, las tendencias centralizantes de la acción estatal educativa. Por tanto, pretendía descongestionar a la SEP de las presiones de los grupos corporativos vinculados con el sindicato magisterial y la burocracia del populismo ampliado. Volver la mirada hacia los estados suponía rearmar un camino de eficiencia en la gestión técnico-presupuestaria e insertar un nuevo marco ideológico y político de acción educativa, encaminado a desactivar los núcleos duros del populismo corporativo.

La opción neopopulista modernizante de los sexenios de Echeverría y López Portillo (que para el sector educativo significó una importante presencia del Estado promotor a ultranza) mostró no sólo su debilidad en el mediano plazo, sino los costos políticos y económicos de reproducir una estructura de inercia que, pese a lograr estabilidad dentro del régimen político, produjo magros resultados para reactivar a la sociedad civil en un nuevo proyecto educativo. Para dar un ejemplo, el período de desconcentración de finales de los años setenta y principios de los ochenta (cuyo efecto en el ámbito de la educación básica significó un importante proceso de movilización burocrático-administrativa) había mostrado una enorme plasticidad de los núcleos corporativos para reabsorber las acciones innovadoras sin modificar mayormente sus estructuras internas de articulación política.¹ Por el contrario, la relación corporativa tradicional se había ampliado con todo y la delimitación de los campos burocrático-decisionales en los ámbitos regionales. Las llamadas Delegaciones SEP durante este período, aunque interrumpieron el flujo político tradicional de decisiones y recursos, reprodujeron en los estados de la República el esquema acostumbrado de los "campos de absorción" presupuestaria y política, así como los patrones autoritarios de decisión y la competencia por mantener los campos discrecionales de grupo.

Después de esta experiencia, la descentralización educativa de MMH (inmersa en el contexto de la incertidumbre económica) fue utilizada para reconstituir los espacios de decisión, pero no como apertura de nuevas fuerzas interactuantes para revitalizar el proyecto educativo nacional, sino como mecanismo depurador de estructuras disfuncionales y reproductor de un nuevo control autoritario de ideología tecnocrática. Esto seguramente fue el motivo por el cual el proceso terminó en una negociación articulada entre la burocracia estatal modernizante y las fuerzas tradicionales del corporativismo (SEP-SNTE). La administración del proceso descentralizador de Reyes Heróles y González Avelar durante el sexenio de MMH en gran medida expresó los vaivenes de un tecnocratismo político, consciente de las necesidades de modernización del sector educativo pero también de los límites mostrados por la escasez de sus recursos materiales que generaban

¹ Un análisis interesante del proceso de desconcentración educativa y las modificaciones y acoplamientos de la estructura burocrática de la SEP se encuentra en Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración en la SEP", en *Estudios Sociológicos*, núm. 2, COLMEX, 1983.

graves problemas de legitimación. Asimismo se manifestó la fuerza corporativa y su defensa conservadora, la cual mostró su incapacidad para formular otro tipo de proyecto político.

En ese contexto, el proceso descentralizador de 1988, ante el inminente relevo gubernamental, parece haber terminado sólo en la declaración de una nueva estructura formal, vale decir, en una estructura diferente de organización de los servicios educativos en la que, sin embargo, las interacciones tradicionales seguían siendo predominantes en lo que corresponde al encadenamiento poder-disciplina-obediencia.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la primera magistratura del país hizo pensar en una buena dosis de continuidad al reinsertarse el proyecto global restructurador de apertura y privatización. Con ello se daría la pauta para definir nuevos campos de enfrentamiento entre las fuerzas del populismo corporativo tradicional y las antipopulistas precursoras de un “eficientismo” modernizador no sólo en el plano técnico-instrumental sino en el ámbito de la racionalidad política; pero esto ocurriría en un contexto de mayor certeza política y financiera para el proyecto neoliberal, con lo que el grupo tecnocrático mejoraría la capacidad de conducir la innovación educativa.

Este artículo reflexiona precisamente sobre las características de los campos de enfrentamiento abiertos bajo el amparo de la descentralización educativa. Mi argumento central es que durante los primeros dos años del gobierno salinista la descentralización educativa ha profundizado la rearticulación de las estructuras burocráticas de la SEP con efectos diferentes en distintos campos de interacción educativa, según el nivel de fuerza de los grupos tecnocráticos, corporativos y disidentes, los cuales expresan diversos grados de control y subversión del orden institucional.

A casi diez años de iniciada, la política de descentralización educativa ha acumulado experiencia en los diferentes actores sustantivos inmersos en el proceso y ha permitido crear una conciencia política sobre su capacidad hegemónica y viabilidad. Este fenómeno genera ahora (frente a un proyecto modernizador de ideología tecnocrática cada vez más fortalecido en términos económicos e ideológicos en el seno del Estado) una línea de innovación educativa en la SEP que se lleva a cabo mediante políticas selectivas y pragmáticas con capacidad para distender y rearticular núcleos problemáticos de enfrentamiento en el marco de las opciones de modernización educativa, la cual se legitima al referirla a los imperativos de integración económica, comercial y financiera del país en la órbita de la globalización. En esta perspectiva, la descentralización educativa ya no adopta el carácter de una política autocontenida y abstracta, sino que aparece como un espacio real y práctico de conflictos y de su regulación que cambian el “balance de poder” dentro de la SEP. En consecuencia, la descentralización hace las veces de pivote instrumental y factor de amortiguación de decisiones políticas en los ámbitos central y regional, lo que entraña, necesaria-

mente, que su formalismo jurídico y conceptual ceda su lugar a los significados que le otorga la lógica del poder y las fuerzas impulsoras: la descentralización puede significar formalmente devolución, delegación o transferencia en el renglón regional; aunque, paradójicamente, suponga en el fondo su antítesis: la recentralización.

Para dar cuenta de estas paradojas en la orientación y significados de la descentralización, considero tres líneas de modernización educativa que permiten observar sus contenidos reales, sobre todo en los términos que le confiere la alianza tecnocrática modernizadora cuya recuperación institucional en el seno del aparato estatal le permite revitalizar su autonomía política en la SEP mediante dos procesos distintos pero complementarios en la perspectiva hegemónica, a saber: recentraliza ámbitos burocrático-institucionales y favorece la descentralización político-sindical para legitimar el proyecto modernizador.

Sobre la primera orientación abordé el problema de reunificar las plataformas regionales de planificación e insertarlas articuladamente en una estructura instrumental bajo control federal, así como el de recomponer los centralismos burocráticos del normalismo y de las áreas organizacionales de actualización del magisterio en los ámbitos central y regional. Respecto a la segunda orientación, analizo los efectos de la descentralización en el ámbito de la restructuración del SNTE y la manera como esto fortalece el “decisionismo tecnocrático” centralizado.

Concluyo el artículo con algunos comentarios adicionales que pretenden resaltar las repercusiones que estos sentidos paradójicos de la descentralización tienen para los actores políticos principales dentro de la SEP.

1. RECENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL EN LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

1.1 *La planificación centralizada en los estados*

Con la descentralización, en cada entidad federativa una de las piezas clave para poner en marcha las Delegaciones Generales de la SEP durante la desconcentración, y después de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) y Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP), fue la Subdirección General de Planeación a la que se atribuyeron las principales funciones técnicas de control y regulación de los servicios educativos en los estados. En buena medida, el proceso descentralizador obedeció a la necesidad de controlar la administración sectorial, es decir, resultó una manera de lograr mayor eficiencia en las decisiones. Esta idea se sustentaba en argumentos de índole instrumental, en los que la planeación aparecía como la herramienta idónea para diagnosticar problemáticas y organizar acciones correctivas.

En la práctica, las Subdirecciones Generales de Planeación operaron como instancias de coordinación estatal de las directrices formuladas por las áreas centrales de planeación, programación y presupuestación de la SEP. Por tal razón, aparecían como unidades bien delimitadas de control tanto de información como de instrumentación de las políticas educativas en los estados. Poner en vigor este esquema supuso una suerte de “colonización” instrumental de los expertos centrales sobre los técnicos regionales a los que se concebía como poco diestros por carecer de formación y experiencia. Esto, aunado al argumento de que dar funcionalidad operativa al macroplan educativo exigía establecer metodologías precisas y flexibles para realizar microplanes regionales, fundamentó y legitimó el que los grupos tecnocráticos de la SEP extendieran, en el marco burocrático de las unidades administrativas en los estados, una lógica de racionalización dentro del aparato educativo, que sujetaba a los actores a nuevas reglas de juego para calcular, prever y formular estrategias en la toma de decisiones.² Se abandonó la estrategia racionalista que suponía la “microplaneación regional educativa”, debido al importante “costo de control” que exigía. En su lugar, se dejó actuar al mecanismo presupuestal, el cual fungió como un canal de dependencia y validación de las acciones educativas en los estados.

La vía presupuestaria de control permitió, por lo menos, un estira y afloja entre las presiones estatales, educativas y políticas, y el centro de planeación-programación. En ese proceso, la Coordinación General para la Descentralización Educativa (órgano ejecutivo de la SEP en el ámbito de la gestión administrativa y técnico-pedagógica y laboral) operó como mediación estratégica para realizar la política de la SEP en los planos local y regional. La situación de escasez de recursos causó un flujo convencional de comunicación con el propósito de mantener estabilidad en la innovación burocrática y educativa. Una situación como ésta, que en un momento inicial había contado con la suficiente voluntad política para realizarse y había también impuesto (mediante el control presupuestario) un nuevo

² En esta perspectiva se basó la estrategia de microplaneación regional educativa desde los inicios de la desconcentración hasta mediados del sexenio de MMH, cuando se dio la descentralización. En general se trataba de una metodología detallada de planificación que incluía formular diagnósticos a partir de una división regional específica (subregiones) denominada Unidades Estadísticas de Estudio (UEE). La idea era identificar en ámbitos territoriales concretos las magnitudes de la problemática educativa a fin de plantear opciones para resolver los problemas identificados previa consideración de recursos presupuestarios y marcos programáticos de incidencia. Véase Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1984, pp. 123-196. Con este proyecto de evidente contenido técnico fue posible racionalizar la educación en los estados, sobre todo porque el centro irrumpía en los “núcleos oscuros” de control de las jerarquías operativas relacionadas con el SNTE y con intereses burocráticos regionales. Sin embargo, puesto que era una estrategia financiada por el centro e incluía el control de todas las etapas (capacitación de recursos, reproducción de formatos, encuestas, procesamiento de datos, etcétera), se convirtió en una empresa costosa y poco estable. La disminución presupuestal obligó a cambiar la estrategia por una menos onerosa para el centro y que pudiera generar un mínimo de control. Ésta fue conformada por la ligazón estructural y autoritaria en el cálculo y la autorización presupuestaria de los estados.

complejo organizativo y diferentes reglas de decisión, posteriormente, con el solo hecho de mantenerlas (sin mayor repercusión en el juego político y social en el ámbito regional) paralizó una de las grandes promesas de la descentralización. De hecho, los gobernadores de los estados fueron desplazados de este campo de acción, y el ámbito educativo en los estados quedó nuevamente inmerso en la negociación entre la SEP y el SNTE cuya expresión política fundamental fue el director de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP). El gobernador sólo influyó en lo político pero sirvió básicamente de contrapeso en el enfrentamiento entre las fuerzas centrales. En lo que respecta a las decisiones educativas, los gobernadores quedaron excluidos, en tanto los SCEP no resultaron espacios exclusivos de su decisión.

El marco de opciones políticas y administrativas planteadas por la descentralización (cuyo epicentro de negociación estaba en la relación SEP-SNTE) obligó a muchos estados, sobre todo a los de mayores capacidades financieras, a crear y sostener un área educativa propia que pudiera ser ajena al centro de negociación política con las áreas centrales. De esta manera, los gobiernos estatales generaron estructuras paralelas para compensar, contradecir y acoplarse al funcionamiento de los SCEP. Con todo, y como respuesta regional al vaivén político educativo, las "Secretarías de Educación" en los estados pudieron incorporarse como áreas específicas con capacidad de acción según las características de la demanda social y política de educación. En algunos casos, como en Nuevo León, Jalisco, Baja California Norte, Estado de México y Sinaloa, dichas áreas han adquirido una importante fuerza, pues controlan en general 50% o más de los servicios educativos de su entidad tanto en lo que concierne a financiamiento como a regulación administrativa y operativa. Esta situación generó posibilidades de conflicto y alianza educativa distintas entre la federación y los estados, que se conformaron en gran medida como efecto del proceso descentralizador puesto en marcha, un abanico de instancias con capacidad de decisión, boicot o influencia en la definición e instrumentación de las políticas educativas en el ámbito regional. Aunque este proceso en algún sentido estimuló la preocupación educativa de los gobernadores (con lo que pese a todo suponía un acto de "corresponsabilidad" en la gestión burocrática y política de la educación respecto a la federación), también produjo descoordinación y oposición respecto a las directrices centrales; situación que fue interpretada por algunos funcionarios centrales de la SEP como muestra de ineficiencia e incapacidad concretas para resolver los problemas educativos.

Dadas las circunstancias, en junio de 1990 se puso en marcha una estrategia política global encaminada a reunificar las instancias educativas estatales con base en el perfil general de acción planteado en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. A la sazón, el proyecto postuló la necesidad de formular "Programas Estatales para la Modernización Educativa", los cuales deberían tener un carácter único "...ya que incorporarán tanto las acciones federales como las

estatales en el marco de un todo congruente”.³ Lograr esto en un período corto exigió una estrategia intensiva de trabajo en la que la “ingeniería tecno-burocrática” puso en juego engranajes de concertación, regulación y supervisión de las actividades estatales y, en particular, de las unidades de administración federal y las directamente vinculadas a los gobernadores.

El centro federal, a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y más en lo tocante a instrumentación bajo responsabilidad de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, partió de una justificación jurídica derivada de los postulados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la cual se explicitaba el “poderío federal” para conducir las tareas nacionales prioritarias. Esta última instancia, junto con la Coordinación General para la Descentralización Educativa, conformó la gran “Comisión Técnica”, la cual, con el apoyo de las áreas sustantivas centrales (las Direcciones Generales de Educación en el ámbito central) tendría a su cargo la función de conducir y sancionar el proceso de planificación educativa en los estados. Los elementos clave de decisión en la SEP —los técnicos y los políticos— tuvieron una misión fundamental en la conducción del proceso. Así pues, se combinaron elementos programáticos con factores de táctica política. No sólo se atendieron cuestiones básicas relacionadas con el manejo de información o con las técnicas de programación y presupuestación. También existió control de los agentes y líneas clave de negociación en los estados, de conformidad con su particular situación sociopolítica e institucional.⁴ El control central en este proceso de planeación aparentemente “descentralizado” fue ejemplar. El formato, la asesoría y la tecnología de diagnóstico y pronóstico fueron instrumentos principales. Las instrucciones fueron claras y precisas en cuanto a la delimitación formal y estructural para elaborar los documentos rectores.

En una muestra de enorme control se obtuvieron 31 programas estatales homogéneos en la forma aunque específicos en los objetivos, metas y estrategias. Esto último sin atentar contra la sustancia de la modernización educativa definida por el ejecutivo federal, la cual fue marco y norma de las “particularidades

³ Resultaba obvio, por lo demás, que dicho proyecto pretendía unificar lo que la descentralización había diversificado. Dada la virtual reactivación del gasto educativo para fundamentar la reforma educativa, y la férrea voluntad política del secretario, aunados a los problemas intergremiales del SNTE, quedó manifiesta la fuerza del ejecutivo federal al lograr en un período relativamente corto (cuatro meses) publicar los 31 Programas Estatales para la Modernización Educativa.

⁴ Resulta sintomático que en algunos estados, como Nuevo León, la instancia responsable de la coordinación en la concertación y formulación del Programa Estatal para la Modernización Educativa fue la Secretaría de Educación y Cultura del estado, y no la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública bajo control federal. Esto mostraba que los propios productos de la descentralización, es decir los SCEP, se habían vuelto entidades política y burocráticamente disfuncionales para las estrategias de modernización. Y más particularmente, como lo demuestra el caso de Nuevo León, habían constituido núcleos de poder corporativos relacionados con ciertas fracciones centrales y sectores de la clase política regional. Quizá la situación preelectoral de Nuevo León en el período hizo evidentes esas ligazones y conflictos con la alianza modernizadora regional que tiene en Sócrates Rizzo una expresión peculiar. Agradezco sobre este punto los comentarios de funcionarios de los SCEP y la SEYC de Nuevo León.

estatales”.⁵ La racionalidad obtenida adquiriría, ciertamente, connotaciones centralizadas. Unidad, congruencia programática y coordinación serían los logros formales. La propuesta modernizadora había fijado como base establecer un punto mínimo de fuerza y congruencia para no extraviar los hilos de la reforma educativa. Cada estado vio en este planteamiento una posibilidad para no quedar fuera de la oleada modernizante patrocinada por la tecnocracia central ejecutiva e instrumentada por una estrategia política dura, monolítica y relegitimadora. El secretario de Educación Pública daba de este modo un paso más en la “normalización” del sistema y en las iniciativas de modernización.⁶ En este sentido, la descentralización educativa y las unidades organizativas que generó se articulaban a la ofensiva federal. La descentralización “desde arriba” y sus verticalismos instrumentales ponían de manifiesto que la “madurez” estatal alcanzada en la organización regional de la educación sólo se había conformado como una debilidad del centro para financiar una política educativa dinámica y profundizadora.

Paradójicamente, al incrementar la fuerza federal mediante los Programas Estatales para la Modernización Educativa, se abrían los espacios para unificar las instancias organizativas estatales y se encontraban los ámbitos propicios para expresar la “verdadera” autonomía de los estados. Al mismo tiempo, con todo y el “respeto” a la especificación regional, se manifestaba una búsqueda de la homogeneidad: todos los estados, pese a su diversidad regional, deberían incorporarse a la línea establecida por la modernización educativa.

El sentido benefactor y “eficientista” de la educación no podía más que adquirir un sentido de congruencia único. Así, frente al indigenismo oaxaqueño o chiapaneco o la elocuente eficiencia de Nuevo León en superar las medias nacionales de los indicadores educativos, o bien el esfuerzo de escolarización del Estado de México, aparecía siempre la petición mayúscula de eficiencia en la información, sistemas automatizados, modernización de la gestión y esquemas presupuestarios. Y todos en la línea de petición de recursos federales, el reclamo

⁵ La convalidación del mecanismo instrumentado fue explícitamente expresada por Salinas de Gortari al declarar “... La formulación de los programas en todas las entidades federativas da ahora racionalidad, responsabilidad precisas y metas definidas a la modernización educativa ... Busca ahora el equilibrio regional de la educación, que se ofrezca la cobertura que se demanda, que sea equitativa hacia los más necesitados, que tenga armonía entre sus partes y recoja el sentir local y la dinámica productiva del país”. Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett los Programas Estatales para la Modernización Educativa”, en *Comunicación educativa*, SEP, núm. 86, diciembre, 1990, p. 13.

⁶ Manuel Bartlett Díaz apuntaba sobre los Programas Estatales: “En cada estado, para cada nivel y modalidad, es ahora factible la formulación de programas operativos anuales, concretos, congruentes con el proceso global de planeación y adecuados a las circunstancias particulares. El presupuesto será el resorte operativo para cumplir las estrategias, metas, prioridades y líneas de acción explícitamente concertadas ... El camino adoptado no se agota con el diseño, formulación y ejecución de los programas, contiene también un mecanismo de seguimiento, apoyado en información oportuna y significativa y procedimientos de evaluación al desempeño escolar, el proceso educativo, la administración, los efectos de la política educativa y el impacto social de la educación. Con los programas estatales, señor Presidente, los compromisos de quienes aquí estamos no solamente se hacen concretos, detallados, sino también evaluables”. “Discurso pronunciado en la entrega a Salinas de Gortari de los programas Estatales para la Modernización”, *ibid.* Un político de viejo cuño como Bartlett aparecía ahora como tecnócrata.

por la inequidad regional y la distribución congruente de acuerdo con la magnitud de las necesidades y los esfuerzos.

La descentralización educativa mostró, en el contexto de la ofensiva neoliberal, una cara doble: planificación centralizada y subordinación regional. El poder central-federal recuperaba su fuerza ya no sólo para afirmar su autonomía frente al sindicato sino para volver a apropiarse de los hilos de control de las burocracias políticas educativas “des-centradas” por la crisis fiscal del Estado, pero nunca hegemónicas en el ámbito regional. El *impasse* del gobierno anterior se sustituía por una nueva ofensiva tecnocrática, en su estilo y contenidos, pero también reformista en sus orientaciones y autoritaria en sus procedimientos. La reforma del aparato estatal educativo parecía suponer un nuevo campo de acción de unión y un centro hegemónico diferente. La propia descentralización daría la pauta para reconstituir ese centro hegemónico. En este proceso la planeación surgiría nuevamente como el medio instrumental y el fin político del proyecto modernizador.

1.2 Descentralización y “normalización” en la formación y actualización de docentes

Las políticas orientadas a formar y actualizar docentes constituirían un frente clave de acción para convertir a la función magisterial en una “profesión de Estado”. En los hechos, estas políticas permitieron hacer frente a varios de los obstáculos económicos, políticos e ideológicos del aparato estatal educativo. La profesionalización magisterial y su actualización pedagógica influyeron en el establecimiento de mecanismos escalafonarios, nivelación, basificación y regulación de la matrícula en los renglones regional y nacional. Asimismo, el SNTE encontró en las instituciones de formación y actualización un espacio propicio para consolidar su fortaleza y legitimidad políticas. El SNTE obtuvo en dichas instituciones una prolongación del escalafón convencional y una vía fundamental de negociación de posiciones estratégicas en la toma de decisiones, lo que amplió el margen de influencia sobre las bases gremiales y afianzó su carácter de interlocutor principal de la SEP frente a disidencias regionales u otras expresiones políticas.⁷

Sin embargo, el expansionismo educativo y el “efecto profesionalizador” de varias décadas de titulación en masa pusieron a la SEP en una situación límite que le exigía seguir generando movilidad interna en la plantilla magisterial; pese a los esfuerzos desconcentrados iniciados desde los años setenta, la salida finalmente negociada entre la SEP y el SNTE para amortiguar la falta de movilidad en los docentes

⁷ El campo de la formación y actualización se constituyó en un verdadero espacio de disputa entre los directivos, el personal de la SEP y las autoridades locales por el control sindical del magisterio. Varias fueron las experiencias de promoción de sindicatos de maestros estatales y municipales hasta antes de la fundación del SNTE. Después, éste se convirtió en la principal palanca de estabilidad al utilizar los mecanismos de profesionalización del magisterio para sustentar la movilidad vertical de sus agremiados. Así, el SNTE surgió como un importante aparato benefactor y pieza instrumental de las políticas de la SEP. Véase “Discurso pronunciado...”, pp. 19-28.

consistió en buscar una estrategia que dinamizara la profesionalización a fin de incluir su “inserción dilatada”⁸ en el escalafón. No obstante, al hacerse evidente la incapacidad de sostener un enorme aparato burocrático y una amplia masa de trabajadores docentes al servicio del Estado se optó por la vía de la desestimulación. La contracción salarial del magisterio y el tope a la profesionalización, por haberse “sobrepolitizado” y generar (más que un serio mejoramiento de la calidad docente) una distribución de “cotos de poder”, exigieron de la SEP un proceso de depuración y redefinición de los lazos de control respecto a las instancias clave de decisión.

Los tres colosos de decisión en materia de formación y actualización de maestros: la Dirección General de Educación Normal, la UPN y la Escuela Normal y Superior de Maestros, empezaron a reestructurarse en torno a una nueva línea político-administrativa. Debe advertirse que en las entidades federativas se había producido una extensión desarticulada de estos órganos de control. A la operación de las unidades estatales de formación docente, principalmente las normales estatales y particulares, se incorporaron las unidades de educación a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y los centros de actualización del magisterio (CAM). Todas estas instancias ampliaron el rango de opciones y diversificaron los espacios de disputa y control en lo que a la profesionalización del magisterio se refiere. Muy pronto esta diversificación institucional regional tendría fuertes repercusiones políticas. En particular destacan aquellas vinculadas con la oferta y demanda de docentes, así como las referentes a la ineffectividad e irracionalidad de costos de la currícula magisterial y su actualización.

Así pues, en la propuesta de modernización educativa los temas recurrentes de formación y actualización de docentes se incorporaron a una propuesta de reestructuración que básicamente suponía el reordenamiento de las funciones y líneas jerárquicas de autoridad entre los ejes institucionales de decisión, lo cual significaba retomar la perspectiva descentralizadora pues permitiría plantear las necesidades estatales como referentes y exigencias de acción, lo que al mismo tiempo haría posible “normalizar” situaciones de oferta-demanda de maestros e intentar mejorar la calidad académica bajo compromisos y programas específicos de corresponsabilidad local y regional.

Por lo tanto, descentralizar en el ámbito temático de la formación y actualización enfrentaba dos problemas: el primero consistía en especificar funciones y responsabilidades (con lo que se pretendía reconstituir un epicentro de control y regulación estrechamente vinculado a la SEP) y replantear los lazos de articulación entre otras entidades centrales y las instituciones locales y regionales; el segundo planteaba la idea de constituir una infraestructura operativa eficiente que hiciera de los estados y sus aparatos organizacionales sus principales núcleos de acción.

⁸ Me refiero a que la movilidad escalafonaria estuvo dependiendo del cumplimiento de requisitos y grados. Se trataba de puntajes asignados a la ficha de servicio según los títulos o certificados, a la que se agregaban la antigüedad y la buena conducta sindical.

El reordenamiento interno exigió concebir y diseñar un sistema de formación y actualización de docentes que integrara las funciones institucionales en el ámbito central pero también en el regional. De este modo, resultaba indispensable constituir un centro gravitacional de fuerza para negociar, persuadir y regular las actividades concernientes a la formación y actualización de docentes, papel que debería desempeñar el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN), el cual sería el "...organismo legal de coordinación y planeación nacional, que ejercerá funciones de comunicación, concertación y consultoría".⁹

Asimismo, en una vía alterna de control, la SEP continuó ejerciendo sus funciones normativas y rectoras del sistema mediante la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, por lo cual reestructuró su actual Dirección General de Normales y la convirtió en Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM). Para cerrar la pinza, la UPN debía articularse con estas innovaciones organizativas a fin de proyectarse como la "institución de excelencia académica" del normalismo. Así pues, el Estado debería darle la más alta prioridad con el objeto de fortalecer sus cuadros, de manera que, con base en proyectos sólidos de investigación se formara y actualizara al personal docente de las escuelas normales y de este modo se iniciara un proceso que conduciría a mejorar la calidad de la educación. Era evidente que la reestructuración orgánico-funcional suponía un cambio en los hilos del poder de decisión puesto que el CONACEN y la UPN quedaban por encima de la estructura de la DGENAM, institución que representaba intereses de muchos maestros del viejo normalismo.¹⁰ Quitarle fuerza a un segmento de tanta influencia en el normalismo tradicional expresaba en cierto modo una actualización del poder interno y, por ende, un desplazamiento de la modalidad corporativa más cerrada que englobaba una importante masa de recursos políticos para el SNTE, de la cual prácticamente se había apropiado a costa de las iniciativas de la burocracia política de la SEP. Por lo tanto, descentralizar en ese nivel significaba replantear los centros de poder de decisión para acercarlos al ámbito propio del secretario, de su equipo de notables y de su estructura política de recomposición educativa; empero, esto no podía lograrse sólo con un contrato normativo o reglamentario. Era necesario acercar el planteamiento reformador a los otros ámbitos de innovación de la

⁹ "XVII Reunión del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal", en *Comunicación educativa*, núm. 16, febrero de 1990, p. 3.

¹⁰ Respecto a las nuevas medidas tomadas, algunos de sus exponentes opinaron que "... Al darle al CONACEN la función rectora, la SEP concentrará el poder de decisión en unos cuantos notables, ajenos todos a las normales y a su funcionamiento. Luego —si se llevan a cabo los planes de la SEP— les quitan a las normales la posibilidad de que sus egresados se superen en sus mismas escuelas pues se eliminan de éstas las especialidades y los posgrados. Además, se vislumbra el riesgo de que las normales dejen de tener la función de formadoras de docentes y se dediquen exclusivamente a actualizar a los maestros que están en servicio". *Proceso*, núm. 717, 30 de julio de 1990, p. 17. Para la DGENAM esta situación también suponía la desaparición de más de la mitad de su estructura, pues cerca de 500 personas serían, en el mejor de los casos, reubicadas.

política educativa: tanto a los procesos globales de planeación como a las instancias de modificación pedagógica.

Dicha estrategia tenía que pasar, necesariamente, por la descentralización en el plano regional y utilizar como pivote político y organizativo a la estructura burocrática de los SCEP. Para lograr esto, además del marco programático establecido se requerirían acciones que, con una visión de conjunto, permitieran vincular la propuesta en lo referente a política y operación con las estrategias y metas del Programa de Modernización Educativa 1989-1994. Se buscaba particularmente la integración de los servicios federales bajo un solo mando operativo en cada estado.¹¹ Era obvio que esto no iba a reducirse al mero ámbito de acción del CONACEN o la UPN, entidades que por lo demás también exigían un cierto compromiso sindical, quizá con una versión del normalismo renovado, profesional y académico, pero que al fin y al cabo se encontraban en la lucha de posiciones de fuerza. Por tal razón resultó indispensable incorporar las áreas de Planeación, Programación y Presupuesto y de la Coordinación General para la Descentralización Educativa. En una suerte de alianza estratégica, la técnica y la política pretendían establecer una visión global e integral de la problemática con el propósito de “evitar el arribo de un escenario potencial de crisis del sector educativo en 1994 en términos de calidad, cobertura y capacidad institucional del sistema”.

Dentro de los obstáculos previsibles se encontraba un fenómeno de enormes magnitudes: la caída salarial y la pérdida de significado social y académico de la carrera magisterial, el cual tuvo dos efectos: el descenso en la inscripción a las normales y la “huida” de los maestros en servicio. Resolver esta problemática en el contexto de la modernización educativa y de la recomposición burocrática exigía acciones sumamente selectivas y diferenciales, para lo cual los aparatos de información, control y regulación en los estados (SCEP) tendrían un papel de primer orden.¹² En este sentido, los aparatos regionales y nacionales de regulación de la matrícula docente deberían actuar para utilizar al máximo los recursos disponibles, vale decir, habilitar y capacitar antes que ampliar desmesuradamente el ingreso a

¹¹ Mediante este sistema, “Las normales federales, estatales y particulares, los centros de actualización del magisterio y unidades UPN han de encontrar y aplicar formas de trabajo conjunto. Con base en ello, podrán emprender acciones para mejorar su organización académica y administrativa, participar en la revisión y diseño de sus planes y programas de estudio, así como dar una mejor respuesta a las necesidades de actualización de los maestros de educación básica en servicio”. SEP, *Programa para la modernización educativa 1989-1994. Formación y actualización de docentes*, México, 1990, p. 13.

¹² La selectividad entrañaba acciones de ampliación y retención de la plantilla magisterial. Respecto a las primeras se planteaba: “...promoción de las nuevas modalidades de atención en educación preescolar, por medio de los técnicos promotores y la capacitación de egresados de bachillerato; un mayor esfuerzo para llevar el servicio a localidades pequeñas y apartadas, a través de instructores comunitarios y docentes para el medio indígena; apoyo sistemático de equipos de la DGPYP a los procesos de programación e instauración de servicios en los estados para garantizar el uso más eficiente de los recursos autorizados...” Para la retención se precisaba “...el impulso decidido al proyecto de arraigo de maestros en comunidades difíciles y [el] mejoramiento salarial al personal docente”. SEP, *Regulación de la matrícula de escuelas normales*, México, febrero de 1991, p. 22.

las escuelas normales.¹³ Con el objeto de estabilizar la situación magisterial sin mayores costos financieros para la SEP se optó por “endurecer” los mecanismos de reclutamiento y selección. En términos salariales, pese a los incrementos otorgados desde 1989,¹⁴ tampoco debían suponerse costos significativos. En este caso también debería privar el criterio selectivo mediante estrategias nacionales y, sobre todo, las condiciones de cada estado para otorgar los incentivos más apropiados a sus docentes.

Como quiera que sea, el proyecto restructurador de la SEP se basó en un fuerte control del proceso de formación y profesionalización regular del docente, o quizá se aplicó con criterios sumamente desagregados que restringieron la expansión general del salario así como la proliferación de núcleos sólidos de control político-sindical.

La propuesta modernizadora para “normalizar” el ámbito burocrático-organizacional de la formación y actualización docentes incluyó, además, a un sindicato debilitado política y organizacionalmente. No sólo por el efecto real de las condiciones generales del magisterio, sino por los distanciamientos políticos con la cúpula central de la SEP. Descentralizar en este campo de acción ha significado, por ello, más que un mero proceso de transferencia burocrática. Exige, cada vez en mayor medida, una recomposición política en el ámbito central y, además, una redefinición de los comportamientos estatales. Tal parece que en este caso la descentralización está significando un nuevo esquema de relación política: ruptura o debilitamiento de los núcleos centrales corporativos gremiales y burocráticos mediante la instauración y consolidación de nuevas pautas organizativas incrustadas en las bases burocráticas-administrativas regulares, federales y estatales, que además se articulan y unifican en un vanguardismo planificador y político de nuevo tipo.

Si la formación y actualización docentes sirvieron para estimular y resolver los obstáculos de la centralización, ahora parecen utilizarse para redefinir la relación política estructural en la educación: construir y fundamentar nuevas bases del

¹³ En la propuesta hecha por la DGPYP se consideraba conveniente “...no estimular excesivamente el ingreso a las escuelas normales del país... [debido a que] no se conocen los resultados censales por edades, los cuales podrían indicar que la población por atender es menor a la pronosticada hasta la fecha”, *op. cit.*, p. 25. Adicionalmente se planteaba como necesario restringir las asignaciones de plazas, aplicando “...un examen de oposición a los egresados de escuelas normales estatales, desempleados y maestros postulados por el SNTE, que aspiren a obtener una plaza federal [...] asimismo, se hará un seguimiento cercano a los resultados de los exámenes, a fin de que el personal entre en servicio efectivamente al inicio del ciclo escolar y no en fechas posteriores, incluidos los candidatos del SNTE”, *op. cit.*, p. 26. Con este tipo de esquemas se intentaba influir no sólo en las normales federales sino también en las estatales y particulares. Si bien es cierto que en términos relativos las normales estatales y particulares concentran mayor cantidad de matrícula (15% y 33%, respectivamente) que las federales (22%), en términos laborales es la federación la que adquiere los mayores compromisos en la asignación de plazas.

¹⁴ Hasta el 15 de mayo de 1991 los docentes habían recibido un incremento a su salario del 150% desde 1989, lo que significaba un sueldo de 901 189 pesos, plaza inicial. El último incremento del 25% en mayo de 1990 se distribuyó en 8% para prestaciones y 17% directamente para salario. *La Jornada*, 16 de mayo de 1991.

proceso educativo de cara a la apertura económica y los regionalismos estratégicos de nuevo cuño.

2. DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO POLÍTICO: EL SNTE Y LAS FUERZAS DE RESTRUCTURACIÓN

2.1 *Vanguardia Revolucionaria en la órbita de la modernización educativa*

Las presiones extrasectoriales y la reconfiguración de las alianzas de clase en el seno del Estado pronto irían hilvanando el nuevo espectro del “decisionismo” educativo, avalado por un pragmatismo social y un “eficientismo” tecnocrático en lo político. La modernización educativa exigiría, ciertamente, un ámbito político real de certidumbre en el control de las variables principales. El poder centralizado del SNTE y en particular el estilo marcado por Vanguardia Revolucionaria, grupo hegemónico desde 1972, seguramente iban a obstaculizar la dinamización del sistema para incrementar su productividad. Se requería de un orden político más diversificado con opciones de innovación y proclive a la apertura en campos específicos. Los controles totales y unitarios ya no eran pertinentes y mucho menos un control difuminado en la amplia estructura burocrática. El “factótum” sindical que encerraba el proyecto de VR carecía ya de viabilidad, pero la modernización, si bien exigía apertura y dinamización, vale decir, flexibilidad y autonomías relativas de ámbitos organizativos, no podía permitir el extremo de insertar un grupo hegemónico antisistema como lo era la disidencia magisterial de corte radical. Por tal razón, el proyecto modernizador montó un esquema de transición mediante acciones de disciplina y concesión. A final de cuentas, VR y Jonguitud (pese a la ruptura de la cordialidad con la SEP y la instauración de una lógica más de “reciprocidad conspirativa”)¹⁵ seguían siendo aliados del gobierno.

Cabe señalar que esas presiones provenían de temporalidades diferentes y muchas de ellas se habían sorteado con cierto éxito. Debilidades del aparato estatal por efecto de los reacomodos de la clase política, tensiones e incapacidad orgánica de la disidencia opositora y fuerza institucional de VR para mediatizar enemigos de la cúpula y de la base,¹⁶ fueron factores que permitieron resolver y aplazar el

¹⁵ Me refiero a la desconfianza mutua y a la lucha desatada por el control y “normalización” de los servicios educativos entre la SEP y el SNTE.

¹⁶ Muestra elocuente fue la estrategia seguida por el SNTE para oponer una estructura de defensa a los cambios derivados de la desconcentración, la cual consistió en apoyar a la Secretaría de Organización del CEN del SNTE con ocho Coordinaciones Regionales, cada una de las cuales tendría bajo su férula a los Coordinadores Estatales de las entidades federativas comprendidas en la región respectiva. Los propósitos eran dos: oponerse a las “Delegaciones ... SCEP para ... establecer un justo equilibrio entre la autoridad y los trabajadores, a fin de que aquélla no cometa ningún exceso en sus atribuciones” y desactivar la influencia de la disidencia radical en la base magisterial, en el entendido de que “...los activistas, los agentes de la disidencia, ... jamás enderezarían sus ataques ni mucho menos su tarea de penetración directamente ante el CEN, ni tratarán de ejercer su influencia entre los miembros de los comités ejecutivos

estallido de las contradicciones. El período de descentralización educativa como política explícita del sector en gran parte expresó estas ambivalencias; pero se trataba de “ambivalencias inerciales” toda vez que el ambiente de interacción se contraía en lo económico, había inseguridades en lo social y “ajustes” en lo político. Los tres actores fundamentales del proceso, la SEP, el SNTE y la CNTE, no tenían en sí mismos capacidad hegemónica reconstitutiva. Por ello el aparato estatal tuvo que mantener por lo menos estabilidad mediante actualizaciones selectivas de las alianzas jugando con opciones políticas: los gobernadores y las burocracias centrales y federales de la educación. En suma, VR y el maximato de Jonguitud entrarían en la órbita de la modernización educativa bajo cuatro fuentes de presión:

- i) La falta de movilidad vertical y horizontal del docente por efecto de la caída salarial y la deslegitimación del “estatus” profesional de la carrera magisterial.
- ii) El incremento de los miembros y la diversificación profesional e institucional que exigía formas cada vez más diferenciales de participación y representación políticas.
- iii) La oposición gubernamental a los circuitos establecidos de negociación e intercambio burocrático y político con el objeto de revertir las tendencias educativas y actualizarlas a las circunstancias de la alianza neoliberal.
- iv) La regionalización de los ámbitos fundamentales de acción que con la descentralización significaba superponer las estructuras organizacionales, insertar los asuntos educativos en las redes locales de poder y revalorar el peso regional de las secciones.

Las fuentes de presión dentro del sector educativo se desataron tanto por los efectos estructurales del período de ajuste y austeridad de MMH como por las condiciones en que llegó CSG al relevo gubernamental. La entronización de los factores de inestabilidad ocurrió precisamente en el actor subalterno más golpeado: la CNTE, un tercero excluido que apareció como agente movilizador con autonomía política. Las enormes oleadas de manifestación de masas protagonizadas por los grupos adheridos a la CNTE durante la primavera de 1989 fueron una clara manifestación de protesta en la que se conjugaban dos hechos: explícitamente, la reivindicación por democracia y salario e, implícitamente, la protesta social frente al régimen.¹⁷

seccionales, sino que, sabedores de la estructura de nuestro sindicato, tratarán como siempre lo han hecho de minar las bases del mismo; irán con el propósito de socavar los cimientos...” Reunión Nacional de Vanguardia Revolucionaria, citado en Alberto Arnaut, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁷ Las movilizaciones magisteriales recibieron un apoyo extraordinario de la sociedad civil subalterna. De hecho la protesta magisterial fue la expresión más significativa de la oposición al neoliberalismo y al PRI. Por ello fue preocupación del gabinete político y de amplios sectores institucionalizados en el régimen.

2.2 *El proceso de restructuración política del SNTE*

La coyuntura político-social vivida en el seno del magisterio de 1989 a 1990 desató tensiones acumuladas que obligaron a tomar medidas oportunas de restructuración. Lo viejo y lo nuevo se entrecruzaron en el marco de un enfrentamiento fundamental: la asonada modernizadora, los controles autoritarios y la protesta subalterna. Por ello la coyuntura resultó múltiple y diversa pues supuso fuerza y debilidad de los actores, ámbitos negociados y reinserciones estructurales. En principio, debe mencionarse que se trata de dos movimientos: uno de cúpula, de enfrentamiento institucional entre élites políticas-Estado y otro de base social y política; vale decir, de fundamentos de legitimidad. En ambos niveles se pone en entredicho la estructura tradicional del corporativismo, tanto en su versión burocrática como en su versión social.

El primer nivel de enfrentamiento ya había aparecido desde comienzos de los años setenta y en particular al iniciarse las políticas de desconcentración y las nuevas directrices de control sobre la formación y actualización de docentes. El segundo nivel había estado latente desde la fundación oficial del SNTE (1943) y había presenciado algunas coyunturas de lucha como los movimientos magisteriales de los años cincuenta, sesenta y setenta. Los signos políticos de cada nivel de enfrentamiento aun con sus coyunturas se habían incorporado a los ciclos de consolidación del Estado popular nacional y del régimen político que se había fundamentado en un partido "hegemónico ideológico".

La movilización de masas con que inicia la coyuntura, en febrero de 1989, protagonizada por las "corrientes democratizadoras" adheridas al CNTE, irrumpió en el centro de la política modernizadora. Por tal razón, replanteó el criterio de acción seguido hasta ese momento por parte de la SEP en relación con el SNTE; es decir, quedó minada la estrategia de transición basada en la subordinación de la cúpula sindical a las directrices gubernamentales a cambio de las garantías de control y estabilidad internas en un campo más restringido de inserción organizacional del SNTE en la SEP.

Al reivindicar democracia y más salario, los grupos de la CNTE en realidad no hacían sino proyectar la antítesis de la política gubernamental en educación, a saber: modernizar con apertura y eficiencia institucional pero manteniendo los lazos autoritarios y la contracción económica, en particular la salarial. Esta situación, evidentemente, hacía más vulnerable la expresión corporativa autoritaria dentro del gremio magisterial: Vanguardia Revolucionaria (VR) y el maximato de Jonguitud.

La movilización nacional de la disidencia y los logros alcanzados abrirían un nuevo foro político en el que los dos frentes —el de cúpula y el de base— plantearían nuevos desafíos. En la cúpula, la sustitución de Jonguitud Barrios por Elba Esther Gordillo tenía como propósito estabilizar al SNTE y buscar legitimidad mediante la depuración de vanguardistas en el plano local y regional, así como un

nuevo marco de alianzas con la disidencia. En esta búsqueda estaba también de por medio —quizá de manera fundamental— su relación con la SEP y la capacidad de disputa en torno a espacios clave para quedar, en la modernización del sector, con un nivel de fuerza aceptable, aunque el gobierno también exigía recuperar el control educativo para conducirlo de manera congruente hacia al cambio nacional modernizador.

En lo referente a la disidencia, Elba Esther Gordillo emprendería acciones para tratar de llevarla al cauce institucional marcado por los estatutos del SNTE, pero las fracciones democráticas cuestionaron, en principio, la legitimidad de su designación. Su planteamiento se centraba en un esquema real de transformación de estructuras que permitiera su efectiva representación en los órganos sindicales de gobierno. Sin embargo, el desgaste del movimiento y a veces la poca respuesta de algunas secciones para apoyar las decisiones nacionales en mucho debilitaron la fuerza de la Comisión Nacional Negociadora de la CNTE, con la que se pretendía establecer un vehículo de unión para estructurar nacionalmente a la disidencia magisterial.

Aunque Gordillo contaba con el apoyo presidencial, su enemistad con Bartlett y el perfil político autoritario y tecnocrático de la modernización educativa la obligó también a tener que incorporar tácticas de lucha para enfrentar las decisiones de la SEP, básicamente para no perder el apoyo de las secciones institucionales, muchas de ellas de afiliación vanguardista. Al parecer, la cúpula burocrática de la SEP, en su intento de estabilizar al sector educativo, también aprovechó la oportunidad para “someter” al SNTE a los designios de la modernización, con el propósito de doblar a sus posiciones organizativas dentro del aparato burocrático y recuperar el “principio de autoridad”.¹⁸

Pese a las protestas de la dirigencia nacional del SNTE, en general la SEP impuso sus decisiones, con lo cual quedaba manifiesta su intransigencia en la realización del proyecto planteado y la estrategia de oportunidad para capitalizar el conflicto intergremial con el fin de lograr imponer la autoridad de la SEP. Frente al mismo magisterio disidente, la SEP fue incrementando las coacciones institucionales con la intención de debilitar su combatividad. En el ámbito local estas acciones tuvieron enorme significado y repercusión.¹⁹ El SNTE

¹⁸ Entre otros indicadores pueden mencionarse los siguientes: *i*) la remoción de la mayoría de los directores de los SCEP y el despido, en buena parte de los estados, de todo el personal que tenía antecedentes sindicalistas, situación enfrentada por el SNTE mediante movilizaciones, enfrentamientos violentos y toma de instalaciones. Los casos de Sonora, Durango, Michoacán, Puebla, Chiapas e Hidalgo fueron claros al respecto; *ii*) el poco respaldo de la SEP en las negociaciones de la sección 11 sobre el incremento de salarios a los no docentes; *iii*) la oposición a la consulta para la modernización educativa que hizo la SEP ante la cual el SNTE respondió con su propia consulta y con las jornadas de movilización sindical para la modernización educativa; *iv*) la SEP recortó al 40% de los 2 000 comisionados que tenía el CEN del SNTE a pesar de que Gordillo se había comprometido con las secciones del D. F. a proporcionarles más, y *v*) se redujeron plazas de primaria y grupos vespertinos en secundaria en el D. F. *Proceso*, núm. 673, 25 de septiembre de 1989.

¹⁹ Descuentos, detención de cheques y amenazas de despido fueron tácticas con que la SEP enfrentó los paros y movilizaciones locales. El aparato burocrático consolidado en cada estado con los SCEP

sería así doblemente vapuleado: por el autoritarismo de la SEP y por el radicalismo de la base. Esto generó discontinuidades y equilibrios inestables. El SNTE aparecía cada vez más como mediación institucional debilitada que sólo podía enfrentar situaciones locales. A ese nivel llegó también la CNTE con un desgaste acumulado que cada vez orilló a sus secciones disidentes a aceptar propuestas de acuerdo. El marco general que se hilvanaba fortaleció a fin de cuentas la capacidad institucional de Bartlett y la SEP.

La negociación por paquete, esto es, por sección o grupos de secciones fue, en realidad, la mejor pauta creada para resolver el conflicto. En algunos casos la disidencia salió fortalecida, pero en otros no. En algunas secciones el triunfo de los democráticos fue definitivo, como en las secciones 7, 9 y 11. En otros casos, la capacidad de los institucionales pudo mediatizar y postergar conflictos (como en Michoacán y Guerrero); en otras latitudes la debilidad local de la disidencia permitió la recuperación política del SNTE (como en Zacatecas y Guanajuato). Con ello se frustraban los intentos por generar una dirección sindical antisistema no conveniente para el corporativismo sindical del SNTE ni para el corporativismo burocrático de la SEP.

Para la aceptación mínima de propuestas, sin embargo, el gobierno de la república tuvo que intervenir como conciliador, sobre todo porque las erupciones espontáneas de manifestación en la ciudad de México y los paros escalonados en varias entidades ya habían llegado al extremo. El conflicto fue trasladándose así a un campo más interno y supuso una nueva estrategia de reestructuración institucional.

El paro y el plantón (que hasta noviembre de 1989 mantenían varias secciones disidentes en las instalaciones del CEN del SNTE) tuvieron que dar paso a una nueva estrategia de lucha encaminada a ganar posiciones en los aparatos de decisión dentro del gremio. Tal fue el propósito de la convocatoria política del Frente Amplio concebido como un nuevo espacio de institucionalización político-sindical.

Respecto al gobierno y la SEP, la formalización del Frente Amplio aparecía como el nuevo espacio de interlocución, es decir: un nuevo sindicalismo virtualmente democrático que, al tiempo que abría espacios, también unificaba; era un nuevo sindicalismo magisterial independiente del PRI²⁰ y del gobierno, pero cooperativo

mostró aquí una gran eficiencia. El mismo gobierno puso un ultimátum a la disidencia. Según narra Teodoro Palomino, dirigente de la sección 9 del D. F., recibió una llamada telefónica de Gutiérrez Barrios en la que se le advertía: "...el movimiento ya rebasó los límites gremiales. Ustedes entienden flexibilidad como debilidad, pareciera que estamos jugando. El gobierno determinó que no debe seguir esta situación conflictiva, por lo que ya debe estar solucionado el problema en términos generales, así como firmados los documentos de aceptación de propuestas". *Proceso*, núm. 654, 15 de mayo de 1989.

²⁰ "...[Ya] no somos —decía Elba Esther Gordillo— un sindicato que se subordine a posiciones políticas; en el SNTE hay libertad para participar en la corriente, en el partido y en el credo que se crea, a condición de que nadie intente la división de los trabajadores de la educación". *La Jornada*, 6 de octubre de 1990.

con la política de modernización en términos más pragmáticos²¹ que de alianza orgánica u oposición dogmática.

Al desvanecerse el verticalismo autoritario vanguardista en el SNTE también se había diluido la fuerza institucional para enfrentar las acciones de la SEP. La corriente “frenteampartista” tenía que convivir con la estrategia política de la SEP que cada vez favorecía más ámbitos organizacionales en los que interactuaba de manera diferencial con grupos particulares de base institucional y territorial disímboles. Esto se convertiría en un factor de enorme peso para el control y regulación por parte de las autoridades centrales y sus soportes burócraticos locales.

En este contexto al parecer la descentralización puso de manifiesto dos procesos fundamentales: a) una correlación entre el debate político interno del SNTE y los esfuerzos por mejorar la eficiencia administrativa de la SEP, toda vez que el derrumbe del centralismo político había hecho evidentes las autonomías regionales del SNTE, e incluso la negociación seccional —por paquetes— había sido clave de estabilidad; y b) la descentralización *de facto*, vale decir, el crecimiento de las actividades burocráticas regionales en las áreas federales y estatales, había producido una cierta integración que no violentó el esquema central de autoridad. En buena medida esta situación dio la pauta para preparar un proyecto que iba a “profundizar la descentralización”, planteado por el “aparato de gobernación” de la SEP (la Coordinación para la Descentralización Educativa). En este proyecto ocupaba un lugar importante el carácter de las fuerzas regionales del magisterio, de las cuales se preveían perfiles de respuesta diferentes.²² Sin embargo, el proyecto no cristalizó porque cierta fracción de la clase política realizó una

²¹ “En el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entendemos la modernización como una necesidad impostergable que obliga a transformar los mecanismos de participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y definición de las políticas públicas, bajo criterios de racionalidad pragmática y no de disputa ideológica, cuyo éxito descansa más en responsabilidades compartidas que en proposiciones excluyentes. El éxito de la modernización está dado en el diálogo que consensa, más que en la confrontación o en la crítica sin sustento”. “La modernización del sistema educativo: necesidad de participación política, cooperación social y desarrollo económico”, en *Nuestro proyecto sindical: argumentos y hechos*, SNTE, núm. 3, México, 1990, pp. 2-3.

²² En este diagnóstico se planteaban diferentes perfiles de respuesta, a saber: “a) *Oposición estructural*. Se da en dos vertientes. Los grupos institucionales de afiliación ex vanguardista que respaldarán la posición asumida por la dirigencia nacional. Son aquellos que, conserven o no influencia local, han establecido una vinculación y acercamiento real con la Secretaría General, en unos casos para consolidar su posición, en otros como mecanismos para recuperar influencia [Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora]... [También] pueden adherirse a esta posición las fracciones radicales del magisterio en Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero...; b) *Rechazo inicial tendiente a aceptación negociada*: puede presentarse entre líderes locales de extracción vanguardista que conservan capacidad de gestión a nivel regional, pero que como resultado del relevo en la dirigencia nacional han visto sensiblemente disminuida su influencia en las decisiones del CEN, sin que necesariamente sean objeto de desplazamiento o marginación alguna [Coahuila, Querétaro, Yucatán, Zacatecas]...; c) *Apoyo negociado*: esta actitud tiende a desarrollarse básicamente por líderes vanguardistas estrechamente vinculados al profesor Carlos Jonguitud Barrios que, no obstante contar en algunos casos con representación formal en el CEN, han sido virtualmente marginados o desplazados de los procesos de toma de decisión y/o advierten una tendencia regional [Baja California Norte, Colima, Chihuahua, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz]...; d) *Entidades susceptibles de apoyar la descentralización*: resulta

evaluación global de sus repercusiones en la propuesta modernizadora en virtud del enfrentamiento desatado en los planos institucional y sindical, lo cual hizo que CSG no aprobara su puesta en marcha. Al parecer, se consideró más oportuno proseguir con la línea de restructuración planteada, aprovechando la ruptura interna en el SNTE. Haber instrumentado la estrategia descentralizadora hubiera significado una reunificación inmediata del gremio magisterial y un nivel de enfrentamiento que seguramente iba a repercutir en las acciones en otros apartados de la modernización, con lo cual podría haberse afectado la legitimidad frente a la sociedad en su conjunto.

Los avances de la descentralización habían generado una buena base para modificar la racionalidad burocrática y política de la Secretaría. También habían expresado un extraordinario punto de partida para legitimar decisiones encaminadas a normalizar las relaciones de la SEP con el magisterio. La “profundización” de la descentralización se guardaría para otra oportunidad en la cual los ajustes producidos en las entidades federativas pudieran generar mayor certeza y control en la transferencia de recursos y decisiones políticas. Llegado el momento, podría consumarse el proyecto de transferir la titularidad laboral del magisterio a los propios gobiernos estatales.

Haber decidido instrumentar una profundización de la descentralización como se planteaba habría generado una gran incertidumbre y comprometido a la modernización en una desgastante lucha política que se habría llevado mucho tiempo. Había tareas más urgentes que demandaba el modelo económico de apertura: los cambios en los conocimientos y habilidades, la universalidad de la educación primaria, la depuración universitaria, el fomento a la educación tecnológica y las acciones compensatorias para reconvertir la miseria extrema educativa por la vía de la solidaridad. La coyuntura política de la movilización magisterial dejaba en la perspectiva de la descentralización varias enseñanzas:

- i) La sustitución de un control vertical-deductivo por uno inductivo-coordinado había restado fuerza al SNTE como institución nacional, sobre todo porque no incluyó a las bases regionales e institucionales de la disidencia.
- ii) La disidencia magisterial —CNTE— tampoco había podido conformar la unidad orgánica deseada para crear otra opción política. Las corrientes regionales siguieron manteniendo una fuerte autonomía para definir sus estrategias y tácticas de lucha, con lo que “des-sincronizaron” la negociación global y a la larga se debilitaron.
- iii) La política de modernización anclada en un centro tecnocrático-planificador actuó con políticas selectivas. Esto permitió deslindar ámbitos, redinamizar procesos organizacionales e impedir conflictos generalizados. Así, se consoli-

factible que en 17 entidades se expresen muestras de respaldo a través del apoyo directo o por medio del establecimiento de alianzas con autoridades estatales... [Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo]”. *Proceso*, núm. 579, septiembre de 1989.

daron estados, se recentralizó la política de formación y actualización de docentes y pudo generarse unidad para innovar el modelo educativo.

iv) Las acciones emprendidas para la innovación de la política educativa habían requerido de la coordinación política por parte del SNTE. Siempre resultaba mejor, con todo y tensiones, disponer de un apoyo orgánico de regulación y legitimidad de dimensión nacional que fraccionar la interlocución política en los estados toda vez que la heterogeneidad socioeconómica y política suponía riesgos e incertidumbres para la propia modernización educativa.

v) Pese a todo aún había una profunda convicción por parte de los liderazgos sindicales e incluso de las fracciones democráticas sobre la necesidad de preservar la unidad nacional del SNTE. También tenían la convicción de que había que mejorar internamente las ligas de representación para evitar su desmantelamiento desde la base. Por lo tanto, se había emprendido una modernización sindical en parte como adecuación funcional a las políticas del gobierno, pero en parte también como estrategia de sobrevivencia y reproducción de las opciones del magisterio dentro de la SEP y sus transformaciones.

CONCLUSIONES

En el cuadro 1 presento de manera escueta los aspectos más sobresalientes de la relación modernización-descentralización con el ánimo de establecer algunos puntos comparativos.

La política de modernización educativa inscribió a la descentralización dentro de estrategias selectivas encaminadas a la redefinición de tres líneas fundamentales de articulación político-administrativa. La primera de ellas tiene que ver con la reapropiación de las reglas formales de decisión y control de los gastos y efectos de la política educativa. Incorporar a todas las instituciones y en particular a las de base regional —SCEP y áreas estatales de educación— a la razón planificadora significó integrarlas a las directrices prioritarias de política. Para cada entidad federativa esto significó funcionar dentro de un marco formal unitario, aceptar los procedimientos de control presupuestario y avalar los mecanismos de ejecución y evaluación marcados por el gobierno federal. En los hechos, esta estrategia reafirmó el poder centralizado para vigilar las acciones regionales y conducir las por una sola vía de unidad. Los tecnócratas del centro habían logrado la disciplina regional de los burócratas y políticos estatales sindicalistas y no sindicalistas. Apoyados por los políticos modernizadores, pudieron tender un puente para que los brazos regionales de planificación conjugaran los esfuerzos federales y estatales.

Para el SNTE, la planificación regional (pese a que muchos de sus afiliados políticos eran funcionarios de la SEP) significó un plano más de exclusión formal toda vez que sus bases organizativas en los estados tendrían que cumplir los compromisos de la modernización, aunque los procedimientos seguidos en ésta

habían sido rechazados por su dirigencia nacional, lo cual era una de las grandes “cuotas de ganancia” de los poderes centrales planificadores: habían ampliado y delineado la racionalidad formal de las burocracias estatales, penetrando y unificando, a un tiempo, la diversificación política y burocrática de intereses, sometiendo las alianzas posibles a la guía programática, presupuestal y administrativa, establecida por los tecnócratas del centro.

En la segunda línea de modernización: formación y actualización de docentes, que por su índole había sido uno de los campos educativos más descentralizados, el punto de encuentro principal fue la rearticulación de los ejes de decisión institucional en el plano nacional y en el cambio de orientación en el funcionamiento regional de las instancias asociadas. Definir vías unitarias de control significó el desplazamiento jerárquico de áreas centrales, centralización regional de decisiones, privación de autonomías en las escuelas normales y cambio en las políticas de ingreso, distribución y contratación de personal docente. También incorporó esquemas organizacionales de control curricular y estrategias de estimulación selectiva del desempeño profesional de docentes.

Los notables del normalismo, aliados con la tecnocracia de la SEP y avalados por la cúpula política, iniciarían una contienda fuerte contra los burócratas privilegiados por los políticos institucionales del SNTE, quienes habían ganado importantes cuotas de poder en muchas de las áreas centrales de decisión. En el camino también se depurarían las fracciones disidentes que se habían incorporado a la lógica organizacional en varias normales del país y en algunos centros de la UPN. En el plano regional, el enfrentamiento incluiría varias secciones sindicales, federales y estatales que habían monopolizado la formación y actualización de docentes.

Finalmente, la tercera línea de modernización se ubica en el ámbito escabroso de la restructuración sindical en el cual se ha dado la mayor medida descentralizadora del período: haber dejado acéfala a la cúpula política de VR. Esta medida debilitó a la estructura nacional del SNTE y de alguna manera lo ha obligado a replegarse en sus espacios regionales. Al eliminar el centro articulador político tradicional del SNTE, la burocracia modernizadora limitó las potencialidades de respuesta sindical a la política educativa. Por esta razón el SNTE ha disminuido su fuerza de penetración nacional y sólo en ciertos espacios regionales ha tenido capacidad para generar oposición a las estrategias de modernización educativa.

Como quiera que sea, el “Frente Amplio”, que pretende hegemonizar al SNTE, no ha definido aún sus contornos políticos, y su amplitud se ha traducido en la manifestación de intereses y actores de distinta afiliación política con autonomía en el plano regional. Corporativos patrimonialistas de viejo cuño, modernizadores democráticos institucionales, disidentes negociadores y radicales antisistema, todavía no se insertan a una línea unitaria de control político. En esta diversificación se encierra, sin embargo, un enfrentamiento político fundamental, a saber: los políticos modernizadores de la alianza tecnocrática, centrales y regionales, contra los corporativistas del verticalismo político.

En suma, podríamos decir que en la convergencia de los procesos de descentralización educativa en la órbita redimensionadora y “eficientista” del Estado se enfrentan dos autoritarismos: el de la modernización educativa que supone un control irrestricto sobre los hilos fundamentales de las decisiones educativas, y el autoritarismo tradicional que se enfrenta al imperativo de reestructurar sus bases de dominación en condiciones de escasez de los bienes del intercambio político. Un acuerdo probable se abre, pese a todo, debido a la amenaza de una alternativa radical cuya debilidad orgánica genera “zig-zags” de encuentro político de los autoritarismos y que solamente abrirá espacios de concertación bajo esquemas bien delimitados dentro de las tendencias irreversibles de la reforma educativa. Quizá por esta razón se explique la intermitencia de las razones políticas de los actores: tecnócratas duros y concertadores; políticos modernizadores y políticos de populismo restringido; burócratas corporativos y burócratas de la eficiencia; radicales modernizadores y radicales de ultraizquierda. Sin embargo, el núcleo dominante y cada vez más hegemónico, por sus apoyos externos al sistema educativo y su fuerza interna de recomposición, se encuentra en la alianza modernizadora de corte tecnocrático respaldada por el autoritarismo político neocorporativo.

Si consideramos en perspectiva la praxis descentralizadora a mediano plazo me parece que el enfrentamiento de fuerzas se traducirá en dos procesos sustantivos: *i*) la restricción de los grupos corporativos en la penetración estructural dentro de la SEP tanto en lo ideológico como en lo organizativo; y *ii*) reajustes regionales como necesidad de legitimación de sus expresiones políticas y burocráticas. Evidentemente, esto no significa que el SNTE y sus aliados corporativos disminuyan su participación política en el régimen, pero su eventual posición estratégica en este campo no necesariamente se traducirá en una reapropiación de los espacios organizativos de la SEP. Aunque no en términos absolutos, me parece que las tendencias en la recomposición institucional de la SEP y las nuevas reglas de decisión que se consoliden van a hacer cada vez más difícil el repunte estructural del control sindical en la SEP. La intermitencia política y el relevo organizativo irán ajustándose a las nuevas racionalidades instrumentales bajo control central o de los espacios técnico-burocráticos en el plano regional.

Las rupturas en el corporativismo sindical producirán, cada vez con mayor frecuencia, nuevas líneas de subordinación quizás hacia un corporativismo de nuevo tipo: el corporativismo tecnocrático, más diversificado, fugaz y plástico y, por tanto, políticamente más móvil y versátil. Un autoritarismo de la eficiencia se irá consolidando con un marcado control ejecutivo en los planos nacional y regional, frente al cual la aspiración descentralizadora de un nuevo federalismo se subordinará a los movimientos de la alianza neoliberal entre la clase política tecnocrática y la alta burguesía financiera y transnacional.

CUADRO I
 MODERNIZACIÓN EDUCATIVA Y EFECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<i>Líneas de modernización</i>	<i>Propósito</i>	<i>Hecho fundamental</i>	<i>Expresión de la descentralización</i>	<i>Efecto global</i>	<i>Alianzas y enfrentamientos</i>	<i>Institución(es) protagónica(s)</i>
Planeación en las entidades federativas	Integrar las áreas de educación estatales y federales en las entidades federativas	Programas estatales para la Modernización Educativa (1990-1994)	Participación de las áreas organizacionales de los estados en la planeación educativa	Recentralización institucional	Políticos y tecnócratas centrales SEP vs burócratas y políticos regionales SEP y áreas estatales	Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP), Coordinación para la Descentralización Educativa (CDE)
Formación y actualización de docentes	Rearticular el orden jerárquico institucional	Sistema de Formación y Actualización para Docentes (1990-1994)	Reordenamiento institucional de las áreas de formación y actualización en cada estado	Recentralización institucional	Políticos y tecnócratas centrales SEP vs burócratas y políticos centrales SEP y áreas estatales	Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal (CONACEN)
Reestructuración sindical	Romper el verticalismo y el control centralizado del magisterio	Caída de Vanguardia Revolucionaria (1989); constitución del Frente Amplio (1990)	Negociación por sección para estabilizar al SNTE Ponderación política según fuerzas	Descentralización político-sindical	Políticos centrales SEP y regionales sindicalistas centrales y regionales	Secretaría de Educación, Subsecretario de Coordinación Educativa, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, C. H., 1988, *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Aguilar Villanueva, Luis F., 1990, "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, INAP, Memoria.
- Arnaut, A., 1982, *Formación de profesores de educación primaria en el México posrevolucionario*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Arnaut, A., 1989, *El debate sobre la centralización y descentralización (1889-1969). Síntesis documental*, México, SEP-mimeo.
- Arnaut, A., 1989, *La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, mimeo.
- Arnaut, A., 1990, "El debate sobre la centralización y la descentralización", ponencia presentada en el *Seminario sobre modernización educativa*, México, FLACSO-SEP.
- Arriaga, M. L., 1981, "El magisterio en lucha", en *Cuadernos políticos*, núm. 27, enero-marzo.
- Arteaga, C., 1984, *Memoria de los consejos estatales del CNTE*, México, SEP.
- Ávila, C. E. M. y Humberto Martínez, 1990, *Historia del movimiento magisterial 1910-1980. Democracia y salario*, México, Ediciones Quinto Sol.
- CNTE, 1990, *Acuerdos y plan de acción emanados de la asamblea nacional de la CNTE*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, febrero 24 y 25.
- CONALTE, 1991, *Hacia un nuevo modelo pedagógico*, México, CONALTE, febrero.
- CONALTE, 1991, *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria. Modernización Educativa. 1989-1994*, México, CONALTE, junio.
- Cortina, R., 1989, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en *Estudios Sociológicos*, núm. 19, enero-abril, México, COLMEX.
- Greaves, P., 1980, "Las relaciones SEP-SNTE", en *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 28, México, CIS-INAH.
- Guerra, Diódoro, 1987, *La descentralización educativa. Estrategia para el desarrollo*, México, Leega.
- Guevara, N., 1992, "México: un país de reprobados", en *Revista Nexos*, núm. 162, junio.
- Hernández, L., 1989, "Una historia que no sólo es para recordar", Javier Aguilar (coord.), *Los sindicatos nacionales. Educación, Telefonistas y Bancarios*, México, C. V.
- Peláez, G., 1989, "Historia de Vanguardia Revolucionaria. Grupo dominante dentro del SNTE", J. Aguilera (coord.), *Los sindicatos nacionales. Educación, Telefonistas y Bancarios*, México, C. V.
- Prawda, J., 1985, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo.
- Prawda, J., 1987, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo.

- Salinas de Gortari, C., *Presentación del programa para la modernización educativa*, celebrada en Monterrey.
- Salinas de Gortari, C., 1987, *Retos y propuestas. Temas de divulgación*, PRI-Secretaría de Prensa y Propaganda, México.
- Salinas de Gortari, C., 1990, "Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett los programas estatales para la modernización educativa", en *Comunicación Educativa*, México, SEP, núm. 86, diciembre.
- Sandoval, E., 1985, "Los maestros y su sindicato. Relación y procesos cotidianos", México, DIE-CINVESTAV, tesis de maestría.
- SEP, 1991, *Regulación de la matrícula de escuelas normales*, DGPPyP, febrero.
- Sandoval, E., 1991, *El imperativo del cambio estructural para lograr la modernización educativa (informe de avances)*, México, febrero.
- SNTE, 1983, *Memorándum de la secretaria general del comité ejecutivo nacional del SNTE turnado a Reyes Heróles el 23 de febrero de 1983*, México.
- SNTE, 1990, *Estatutos, declaración de principios y reglamento general de asambleas*, México.
- SNTE, 1990, "La modernización, del sistema educativo: necesidad de participación política, cooperación social y desarrollo económico", en *Nuestro proyecto sindical: argumentos y hechos*, México.
- Street, S., 1983, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP", en *Estudios Sociológicos*, núm. 2, México, COLMEX.
- Street, S., 1984, "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, núm. 7, octubre-diciembre, CISE-UNAM.
- Street, S., 1988, "Organized teachers as policymakers: Domination and Opposition in Mexican Public Education", tesis doctoral. Graduate School of Education of Harvard University.
- Street, S., 1988, *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)*, México, ICC, mimeo.